

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DES RÉFORMES

APPORTÉES PAR LA LOI DU 8 AVRIL 1898

AU

RÉGIME ADMINISTRATIF DES EAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mardi 20 février 1900, à 1 heure

PAR

ALBERT PETIT

CHEF DE CABINET DU PRÉFET DE L'AUDE

Président : M. BERTHÉLEMY.

Suffragants : { MM. WEISS, } professeurs.
 SOUCHON, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1900

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux théories émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DES RÉFORMES

APPORTÉES PAR LA LOI DU 8 AVRIL 1898

AU

RÉGIME ADMINISTRATIF DES EAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le mardi 20 février 1900, à 1 heure

PAR

ALBERT PETIT

CHEF DE CABINET DU PRÉFET DE L'AUDE

Président : M. BERTHÉLEMY.

Suffragants : { MM. WEISS, } professeurs.
{ SOUCHON, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1900



DES RÉFORMES

APPORTÉES PAR LA LOI DU 8 AVRIL 1898

AU REGIME ADMINISTRATIF DES EAUX

TITRE PREMIER

GÉNÉRALITÉS.

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPES. — DOMANIALITÉ DES COURS D'EAU NAVIGABLES
ET FLOTTABLES.

Les eaux courantes sont le bien des populations dont elles baignent le territoire. Elles présentent pour ces populations un grand nombre de qualités utiles, puisqu'à côté de leur action générale sur la fécondité des terres, ces eaux servent d'une manière spéciale à l'arrosage, à l'irrigation, à l'alimentation des hommes et des animaux, à une multitude d'usages domestiques.

A raison de ces qualités diverses, les eaux courantes, sauf exception, ne sont pas susceptibles d'appropriation individuelle, puisqu'on ne saurait admettre qu'un individu ou un groupe d'individus se réservent l'usage exclusif de l'ensemble des qualités utiles dont nous venons de mentionner les principales ; elles sont choses communes et cependant la faculté, le droit même d'user d'une ou de plusieurs de ces qualités utiles, est généralement attribué aux riverains, quand il s'agit de cours d'eau non navigables et sous la seule condition de ne pas altérer le cours d'eau lui-même.

La même solution ne paraît plus possible quand le volume, le débit normal et régulier d'un cours d'eau s'accroissent et que ce cours d'eau peut se prêter à un nouvel et important usage, la navigation.

L'intervention d'une nouvelle qualité utile apporte une limite de plus à l'exercice des usages divers mentionnés plus haut ; elle vient affirmer d'une façon plus nette le caractère de communauté de l'eau courante. La rivière ou le fleuve sont alors classés dans les dépendances du domaine public. L'usage de tous y est réglementé par la police administrative ; il y est garanti à perpétuité contre toute atteinte par l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité.

Le caractère de communauté du cours d'eau avait été constaté par les jurisconsultes romains. *Flumina omnia publica sunt*, a dit la loi romaine ; elle a ajouté *Fluminum publicorum est usus sicuti viarum publicarum*

et litterum. Les jurisconsultes romains n'avaient cependant pas établi de distinction entre les cours d'eau navigables et ceux qui ne l'étaient point. Ils considéraient tous les cours d'eau comme publics, mais n'avaient pas encore une notion précise du domaine public fluvial, notion qui ne peut se manifester que chez les nations pour lesquelles la navigation fluviale devient un élément de propriété plus essentiel qu'il ne l'était chez les Romains.

La notion de domanialité était encore assez confuse en France sous l'ancienne monarchie, cependant elle commençait à se deviner ; de nombreuses ordonnances des XIII^e, XIV^e et XV^e siècles constatent que les fleuves et rivières navigables et flottables de leur propre fond étaient attribués alors au domaine du roi, non pour que le souverain en disposât à titre de propriété, mais pour qu'il les conservât et qu'il les gérât à titre de gardien des droits de tous et leur fit ainsi mieux remplir, dans l'intérêt public, leur destination providentielle. Ajoutons toutefois que de nombreux abus, conséquence de concessions faites par le souverain lui-même ou par ceux qui exerçaient ses privilèges régaliens avaient successivement provoqué la confusion de deux choses parfaitement distinctes, les attributs de la souveraineté avec les droits de propriété. L'Édit de 1566, connu sous le nom d'Édit de Moulins, rétablit le principe en décrétant l'inaliénabilité de celles des dépendances du domaine du roi que nos lois actuelles

ont classées au nombre des dépendances du domaine public. Cet Édit et l'ordonnance des eaux et forêts de 1669 forment le véritable droit de la monarchie sur la matière des cours d'eau ; cette ordonnance proclame à nouveau que « l'eau des fleuves et rivières portant bateaux de leur fond, sans artifice et ouvrage d'art, font partie du domaine de la couronne, nonobstant tous titres et possessions contraires, sauf les droits de pêche, moulins, bacs et autres usages que les particuliers peuvent y avoir par titres et possessions valables ».

La législation moderne, empruntant les souvenirs du droit romain, a formulé le même principe en des termes plus précis : la loi des 22 novembre-1^{er} décembre 1790 dispose, article 2 : « les fleuves et les rivières navigables..., et en général toutes les parties de territoire national qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public. »

L'article 4 du titre 1^{er} de la loi du 6 octobre 1791 ajoute : « Nul ne peut se prétendre propriétaire exclusif des eaux d'un fleuve ou d'une rivière navigables. »

Enfin, le Code civil résume toute cette législation dans son article 538 d'après lequel « les fleuves et rivières navigables ou flottables..., sont considérés comme des dépendances du domaine public ».

CHAPITRE II

CARACTÈRES DISTINCTIFS DE LA NAVIGABILITÉ.

Le caractère domanial des grands cours d'eau étant établi, il convient de rechercher quels sont les fleuves et les rivières qui doivent être considérés comme rentrant dans cette catégorie. Ce sont celles où la navigation et le flottage peuvent s'effectuer sans distinction, que la navigation ou le flottage aient lieu naturellement ou artificiellement c'est-à-dire par suite de travaux d'art. Le caractère de navigabilité qui sert de critérium n'est donc qu'un fait. Tout cours d'eau qui peut porter bateau est navigable, tout cours d'eau qui est susceptible de porter des radeaux ou trains de bois est flottable. L'assimilation faite entre ces deux catégories de rivières vient de ce qu'en général les vastes radeaux, les trains de bois exigent un tirant d'eau à peu près égal à celui de la navigation fluviale.

Il n'en saurait être de même du flottage à bûches perdues : ce mode de flottage ne peut être considéré comme une sorte de navigation, il consiste uniquement à lancer à l'eau des pièces de bois qui, livrées à elles-mêmes et entraînées par le courant, descendent vers les ports inférieurs où elles sont recueillies

Ce genre de flottage, autorisé seulement dans des cas déterminés, est régi par des règlements particuliers ; les rivières où il se pratique ne font pas plus partie du domaine public que les cours d'eau non navigables et non flottables.

En droit comme en fait, il y a toujours eu de sérieux intérêts à distinguer les fleuves et rivières faisant partie du domaine public et ceux qui n'en font pas partie.

Il existe entre ces deux catégories un point de ressemblance et de très nombreuses différences qui ont pour cause l'existence ou la non-existence de la navigabilité.

La ressemblance consiste en ce que tout cours d'eau, quelle que soit sa nature, à quelle catégorie qu'il appartienne, est assujéti au droit de police de l'État représenté par les préfets. L'administration a la mission d'assurer le libre cours des eaux, de prévenir ou réparer les désastres des inondations, de veiller à la sûreté et à la salubrité publiques. Ce droit est consacré par la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790.

Quant aux différences, elles sont multiples. Nous les signalerons au cours de notre étude, disons cependant tout de suite que c'est en 1829 seulement, à propos de la réglementation de la pêche qu'on a aperçu la nécessité de préciser clairement quels cours d'eau feraient partie du domaine public. Dans la loi sur la pêche, on a décidé que ce droit serait exploité par l'État dans les rivières navigables et flottables, tandis

que dans les autres il appartiendrait aux riverains. La loi du 15 avril 1829 ajoute « que des ordonnances royales insérées au bulletin des lois détermineront après une enquête *de commodo et incommodo*, quelles sont les parties des fleuves et rivières et quels sont les canaux où le droit de pêche sera exercé au profit de l'État ».

En exécution de cet article une ordonnance du 10 juillet 1835 a donné la liste de ces parties réservées.

Pendant tout le cours du siècle les règles administratives sur cette matière restèrent éparses dans les anciennes coutumes, ordonnances, édits, décrets et dans des lois spéciales. De tout temps cependant on a compris l'intérêt qu'il y avait à condenser dans une seule loi les règles sur les cours d'eau, à donner au régime des eaux un exposé systématique, des bases législatives.

La première tentative remonte à l'époque de l'achèvement du Code civil. Le Code à peine promulgué, le gouvernement de Napoléon I^{er} ouvrait la discussion sur un projet de Code rural dont un livre était consacré au régime des eaux. Dans la suite, diverses commissions furent instituées par les gouvernements et les pouvoirs publics en vue de la préparation d'un projet de loi en ce sens ; aucune n'aboutit à une œuvre définitive.

Ce fut seulement en 1870, que le Conseil d'État

chargé d'examiner, conformément à la loi alors en vigueur, le programme du nouveau Code rural, formula un projet complet dans lequel il fit entrer une étude de la jurisprudence.

C'est ce projet, incendié en 1870, mais dont un exemplaire put être sauvé, qui fut repris par le gouvernement en 1876. Déposé presque tel quel et très légèrement modifié sur le bureau du Sénat, il devint la loi du 8 avril 1898, dont nous nous proposons l'étude.

Deux particularités méritent d'être signalées concernant cette loi.

La première, c'est qu'on a voulu bien moins réformer une législation défectueuse que grouper et préciser les dispositions éparses et souvent confuses appliquées jusqu'alors. L'avantage essentiel qu'on pouvait attendre du texte voté était la fin des controverses nombreuses et toujours fâcheuses qui mettaient aux prises l'administration et les administrés et divisaient la Cour de cassation et le Conseil d'État.

La seconde particularité, c'est qu'en raison de son caractère purement administratif, la loi sur le régime des eaux a été élaborée sans discussion approfondie et sans études suffisantes. Le Sénat, sans doute, y a bien apporté toute l'attention désirable. Le rapport de M. Cuvinot (1) est une œuvre bien comprise et l'auteur y a fait preuve d'une connaissance très complète du

(1) V. Rapport de M. Cuvinot, *Journ. off.*, 1883. *Sénat, Documents*, pp. 102 et suiv. — Rapport supplémentaire, même vol., pp. 777 et suiv.

sujet et d'une intelligence très claire des principes essentiels qui la dominent. Mais le rapport de M. Cuvinot remonte à l'année 1876 ; il a été rédigé à un moment où tous les jurisconsultes avaient présents à l'esprit de grands procès dont nous aurons à rappeler et à critiquer les solutions.

Entre 1876 et 1878, la pratique a dû suivre son cours, les Tribunaux ont parlé, ils ont obéi à une jurisprudence que M. Cuvinot, avec grande raison, désapprouvait. Pendant vingt-deux ans, cependant, le projet a, pour ainsi dire, sommeillé. Il a bien fallu que, pas à pas, il parcourût toutes les étapes de la procédure parlementaire. Mais chaque pas qu'il a fait est passé presque inaperçu et, à quelques exceptions près, les députés qui l'ont voté en dernier lieu ont accepté sans discussion une modification dont les solutions leur ont semblé sans intérêt.

On verra que cette manière de faire est la source de nouvelles difficultés. Elles viennent de ce qu'on se trouve avoir voté, en 1898, la fin de controverses qui passionnaient surtout en 1876.

CHAPITRE III

DIVISION GÉNÉRALE DES COURS D'EAU.

Le nouveau régime des eaux consacre l'ancienne distinction entre les rivières navigables et flottables et celles à qui ces caractères font défaut.

« Les fleuves et rivières navigables et flottables avec bateaux, trains ou radeaux, dit l'article 34, font partie du domaine public depuis le point où ils commencent à être navigables jusqu'à leur embouchure. »

Ce texte appelle trois observations (1).

1^{re} *Observation*. — Lorsqu'un cours d'eau est navigable il fait, avons-nous dit, partie du domaine public et il n'y a pas lieu de rechercher si cette aptitude à porter bateau est naturelle ou artificielle.

Il en résulte qu'une rivière aujourd'hui non navigable peut le devenir demain soit par suite d'un fait naturel, soit par suite de travaux exécutés dans son lit. Quand elle le deviendra, une délimitation administrative du rivage s'imposera.

L'autorité administrative à qui il appartient de constater quelles sont les rivières qui font partie du do-

(1) M. Berthélemy, à son cours.

maine public sera chargée de cette mission. Il n'en peut être autrement si l'on réfléchit que les rivières navigables et flottables font partie des voies de communication dont la conservation est confiée à l'autorité administrative. Il y a en effet une complète analogie entre les voies de terre et les voies d'eau. L'administration classe les cours d'eau comme elle classe les chemins.

Mais son rôle se bornera uniquement à la constatation d'un état de fait, à une indication précise des limites naturelles du fleuve sans avoir le droit de les rectifier ou de les élargir, ce qui ne pourrait en effet avoir lieu que par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans les conditions de la loi du 3 mai 1841.

L'autorité administrative n'a donc qu'un fait à reconnaître : la navigabilité ; cette constatation faite, elle doit prendre un arrêté de délimitation ayant pour objet de fixer la largeur de la rivière navigable.

Mais ce droit qu'elle a de constater la limite n'implique pas pour elle le droit de la modifier artificiellement par des travaux publics.

La reconnaissance de navigabilité ne doit être en somme que la constatation d'un état naturel et préexistant. Si maintenant un cours d'eau jusque là non navigable change de caractère à la suite de travaux publics exécutés dans son lit et devient navigable, il fera partie alors du domaine public, et les riverains

dépossédés auront droit à indemnité, tant pour la perte du cours d'eau lui-même que pour l'établissement des servitudes qu'entraîne la domanialité publique.

Ils seront notamment indemnisés pour la perte des terrains affectés au halage (décret du 22 janvier 1808) et pour la privation du droit de pêche (loi de 1829). Le simple fait de la délimitation administrative ne pourrait suffire à les exproprier ; et, en outre, la délimitation ne pourra se faire qu'en réservant les droits des tiers.

2^e *Observation.* — La navigabilité étant un fait, il n'est pas absolument nécessaire qu'une déclaration administrative préalable intervienne pour le classement de la rivière dans la catégorie des cours d'eau navigables ou flottables. La déclaration de navigabilité est toute facultative : une rivière est en effet navigable ou flottable, en vertu de sa nature propre. La domanialité est indépendante de tout acte de classement.

La jurisprudence n'a jamais admis que l'ordonnance du 10 juillet 1835, rendue en exécution de la loi du 15 avril 1829, et qui donne une nomenclature des cours d'eau navigables et flottables, fût limitative.

La question reste entière pour tous les cours d'eau qui n'y figurent pas ; elle sera résolue en fait pour chaque espèce par la constatation de l'aptitude physique du cours d'eau, constitutive de la navigabilité, et si le cours d'eau a été oublié dans la liste, il ne faut pas en conclure qu'il ne fait pas partie du domaine public.

Le caractère de domaine public doit seulement être, en cas de contestation sur la domanialité de la rivière, constaté par décret.

Toute contestation à ce sujet peut être soulevée soit devant les juridictions administratives, soit devant les tribunaux judiciaires.

Devant les tribunaux judiciaires, une contestation peut être présentée, à propos d'un délit de pêche par exemple ; devant la juridiction administrative à l'occasion notamment d'une contravention de grande voie, d'arrêtés ordonnant le curage, d'arrêtés préfectoraux délimitant le domaine public.

Mais, dans tous les cas, c'est l'autorité administrative seule qui pourra prendre le décret constatant le fait antérieur.

En 1883, la section des travaux publics du Conseil d'État eut à répondre à une demande d'avis relative au classement, qui lui avait été adressée par le ministre des travaux publics. Elle indiqua alors les formes dans lesquelles l'enquête devait, à son sens, être faite, désirant en outre qu'on soumette aux délibérations du Conseil d'État tous les projets de classement. Elle émettait enfin un vœu tendant à introduire dans la nouvelle loi sur le régime des eaux un article rendant cette procédure obligatoire pour l'avenir.

Or, il est à remarquer que la loi de 1898, a au contraire passé pour ainsi dire sous silence la déclaration du Conseil d'État. Nous n'en trouvons en effet men-

tion qu'incidemment, à l'article 49 de la loi qui indique une des utilités du classement.

Lorsqu'une rivière ou partie de rivière est rendue navigable ou flottable et que ce fait a été *déclaré par décret*, les propriétaires riverains sont soumis aux servitudes établies par l'article 46, mais il leur est dû une indemnité. Un décret devra donc constater cette navigabilité après enquête.

Le cas prévu par cet article est celui où une rivière a été rendue navigable ou flottable par l'exécution de travaux publics. Les riverains vont alors se trouver soumis aux servitudes de halage, de marchepied. Mais cette obligation ne pourra leur être imposée qu'après constatation officielle de domanialité.

Il résulte de là que les conséquences juridiques du changement d'état d'une rivière ne sont applicables qu'autant que ce changement est constaté officiellement par un classement régulier.

Comme nous l'avons déjà vu, il sera toutefois dû une indemnité aux propriétaires dépossédés de leur terrain, ce qui n'aurait pas lieu si le cours d'eau était devenu navigable par suite d'un fait naturel.

3^e *Observation*. — La loi de 1898 ne donne aucune indication relativement à la fixation de l'embouchure. Il est pourtant important, à de nombreux points de vue, de préciser la ligne de démarcation entre le fleuve et la mer.

Comment cette détermination sera-t-elle faite ? Nous

devons à ce sujet nous référer à la législation antérieure.

La question reçoit des solutions variables suivant les besoins auxquels on veut donner satisfaction.

Ainsi la loi attribue aux riverains la propriété des alluvions, elle réserve à l'État la propriété des lais et relais de la mer. Il est dès lors important de rechercher et de constater pour les fleuves le point où s'arrête le domaine fluvial et où commence le domaine maritime. Qui a le droit de faire cette délimitation ? L'autorité administrative. « Délimiter les limites de la mer sur un point du littoral, c'est plus qu'un acte administratif, c'est presque un acte de souveraineté » (C. d'État, 11 mars 1842).

C'est ainsi que la section d'administration, dans un avis de 1850, considérait que la fixation des rivages de la mer à l'embouchure des fleuves se rattache essentiellement à des intérêts collectifs qui, à raison de leur généralité et de leur importance, sont de la compétence exclusive de l'autorité supérieure.

De là est né le décret législatif du 21 février 1852 dont voici la principale disposition :

« Les limites de la mer seront déterminées par des décrets rendus sous la forme de règlements d'administration publique, tous les droits des tiers réservés, sur le rapport du Ministre des travaux publics, lorsque cette délimitation aura lieu à l'embouchure des rivières... » (1).

(1) V. De Lalande, *Législation annotée du régime des eaux*, p. 123.

Les décrets de délimitation doivent être rendus dans la forme de règlements d'administration publique, ils doivent être précédés d'une enquête et soumis à l'examen du Conseil d'État.

Quelles sont les conditions auxquelles on reconnaît la ligne séparative du domaine fluvial et du domaine maritime ? Elle est fixée pour l'Océan à l'extrême limite des marées ordinaires de la pleine à la nouvelle lune, pour la Méditerranée à la hauteur du flot la plus élevée.

En ce qui concerne les bords, l'état des rives fait connaître la ligne de démarcation : c'est la ligne au delà de laquelle les alluvions ne sont plus possibles et où les atterrissements qui adhèrent au rivage prennent le nom de lais et relais de la mer.

Cette question de délimitation a été également soulevée à propos de la pêche et de l'inscription maritime. La pêche maritime commence là où se fait sentir la salure des eaux et là où elle cesse de se faire sentir commence la pêche fluviale.

En ce qui concerne la limite de l'inscription maritime, la loi du 24 décembre 1896 fixe l'embouchure au point où remonte la marée et jusqu'où remontent les bateaux.

Pour se rendre compte des modifications apportées par la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux, il convient d'envisager successivement :

1° Les fonctions de l'administration ;

2° Les droits et charges des riverains.

Nous procéderons en premier lieu à l'étude des rivières qui font partie du domaine public, chez lesquelles nous constaterons le rôle prépondérant de l'administration en ce qui concerne la délimitation du rivage et nous traiterons en second lieu des cours d'eau qui n'en font pas partie, où apparaît la question jadis si controversée de leur condition légale et la question non moins importante de la police.

TITRE II

DES RIVIÈRES DU DOMAINE PUBLIC.

CHAPITRE PREMIER

FONCTIONS DE L'ADMINISTRATION.

Les fonctions de l'administration concernent :

1° La délimitation du rivage ;

2° Les règles relatives à la police des cours d'eau.

SECTION I. — Délimitation des rives des cours d'eau.

La question de la délimitation des fleuves et rivières est résolue quant au point de savoir où ils finissent et où ils commencent (1).

Quant aux rives, la délimitation d'après l'article 36 de la nouvelle loi est faite par arrêté préfectoral, rendu après enquête, sous l'approbation du Ministre des travaux publics. Les limites sont déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de dé-

(1) V. p. 14, 3° observation.

border. Le principe même émis par ce texte ne donne lieu à aucune observation. Il n'est autre, en effet, que celui contenu déjà dans l'article 2, section 3 de la loi du 22 décembre 1789, « qui charge les administrations départementales de la conservation des propriétés publiques, notamment des rivières et autres choses communes ».

Du pouvoir conféré à ces administrations départementales collectives de 1789, on a déduit pour les préfets le droit de fixer la limite du domaine public le long des rivières navigables. Mais, avant la loi, il n'y avait aucune enquête ni aucune approbation ministérielle ; les droits de l'administration étaient évidemment beaucoup trop larges et le législateur de 1898 a cru devoir très sagement accorder aux riverains des garanties plus grandes. Afin d'éviter, dans l'avenir, le retour des complications qui s'étaient produites à propos de ces délimitations préfectorales, il a cru bon d'exiger qu'on procédât préalablement à une enquête durant laquelle les intéressés auraient toutes facilités pour présenter leurs observations (1). Il mettait ainsi un

(1) Cette mesure de la loi de 1898 a une importance sur laquelle on ne saurait trop insister. J'expliquerai plus loin la controverse qui s'est élevée sur le point de savoir si, dans l'intérêt des riverains, l'autorité judiciaire ne pouvait pas être indirectement saisie de la régularité des délimitations administratives. Il est certain qu'une des considérations qui ont fait jadis approuver la solution affirmative donnée à cette controverse, c'est le fait que les tribunaux permettaient aux riverains de défendre contradictoirement leurs droits. L'enquête, organisant cette défense contradictoire devant l'administration fait disparaître cette considération.

terme à beaucoup de litiges sans cesse renaissants et à de fréquents procès. A ce point de vue cet article est très important.

Mais quel est le caractère de ces arrêtés de délimitation. Sont-ils attributifs ou déclaratifs de limites ?

Les arrêtés de délimitation pris en matière de domaine public terrestre ont un caractère attributif de limites, ce qui signifie que l'administration qui crée le domaine peut en fixer les limites, en vertu de la loi elle-même. Le préfet, en matière de chemins vicinaux, par exemple, a le droit d'ordonner l'ouverture d'un chemin nouveau (art. 16, loi du 21 mai 1836) de même qu'il lui appartient de fixer la largeur du chemin en même temps qu'il en opère le classement (1) ; toute la question se borne à un règlement des indemnités dues aux propriétaires dépossédés et fixées soit par le juge d'expropriation s'il s'agit de grande voirie, soit par le juge de paix après expertise, s'il s'agit de petite voirie.

Il en est de même en matière d'alignement. Je citerai notamment l'article 50 de la loi du 16 septembre 1807 : « Lorsqu'un propriétaire fait volontairement démolir sa maison ou lorsqu'il est forcé de démolir

(1) L'article 15 de la loi du 21 mai 1836 est ainsi conçu : « Les arrêtés du préfet portant reconnaissance et fixation de la largeur d'un chemin vicinal attribuent définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'ils déterminent. Le droit des propriétaires riverains se résout en une indemnité, qui sera réglée à l'amiable ou par le juge de paix du canton, sur le rapport d'experts nommés conformément à l'article 17. »

pour cause de vétusté, il n'a droit à indemnité que pour la valeur du terrain délaissé si l'alignement qui lui est donné par les autorités compétentes le force à reculer sa construction. »

Si l'administrateur qui a agi est sorti de sa compétence ou de ses attributions légales, les propriétaires lésés pourront toutefois demander l'annulation de l'opération.

Tout autre est le caractère des arrêtés de délimitation en matière de domaine public fluvial. Ils sont déclaratifs de limites. L'administration doit se borner à constater purement et simplement les limites que la nature a dessinées. Elle ne fait, en délimitant, que déclarer la propriété publique conformément à une définition légale et constater d'après des principes techniques déterminés la ligne qui la sépare de la propriété privée. Elle n'a pas d'effet attributif ; elle ne peut pas avoir un tel effet, par cette double raison que le préfet est chargé de conserver et non d'agrandir la propriété publique et qu'il faudrait un texte rappelant les articles 15 de la loi de 1836 et 50 de la loi de 1807 pour l'armer d'un pouvoir qui serait celui de l'expropriation.

Or l'administration chargée d'effectuer la constatation des limites naturelles des cours d'eau peut se tromper et englober involontairement dans le domaine public des parties de propriété privée.

Quels recours auront alors les particuliers ?

Avant 1898, aucun texte ne répondait avec précision à cette question. La doctrine et la jurisprudence étaient variables.

Nous sommes obligé de nous arrêter à l'examen de ce qui était proposé de part et d'autre, car l'ancienne controverse n'a été éteinte que pour donner naissance à une nouvelle querelle dont elle est le point de départ. On sait bien que l'article 36 de la loi de 1898 a voulu trancher le débat, mais comme on est en désaccord sur celle des solutions consacrées par ce texte, on peut dire que le débat est plus fort que jamais : en quoi consiste-t-il donc ?

Si le préfet excède ses pouvoirs, par exemple, lorsqu'il ne prend pas une base légale pour la répartition, ou bien lorsque le préfet délimite une rivière hors de son département, son arrêté est évidemment attaquant par le recours pour excès de pouvoirs. Ce recours qui est porté devant le Conseil d'État doit être formé dans les trois mois de la notification de l'acte attaqué. L'acte contre lequel on réclame et qui est reconnu émané d'une autorité incompétente est annulé sans que le Conseil d'État ait à prescrire les mesures qui doivent être la conséquence de l'annulation prononcée.

Si l'acte a bien été accompli par l'autorité compétente, mais qu'on le prétende mal fait, les particuliers auront alors le recours contentieux ordinaire par lequel ils peuvent faire rectifier, réformer l'acte.

Si l'on suppose maintenant que la demande faite

par l'ayant droit n'ait pas abouti, que le Conseil d'État ait reconnu la compétence de l'administration et ait affirmé en outre que la délimitation a été faite avec inexactitude, la limite doit être considérée comme définitivement acquise, mais les propriétaires qui se prétendent lésés ne pourront-ils pas alors s'adresser aux tribunaux judiciaires « gardiens de la propriété privée », leur demander la détermination précise des limites de leur bien, arriver ainsi à prouver que la limite fixée par l'administration est inexacte et, s'appuyant sur cette constatation, se faire indemniser à raison de l'empiétement commis et de la propriété perdue ?

En d'autres termes, si l'on prétend que l'arrêté englobe dans les limites des cours d'eau des propriétés privées, les propriétaires qui se disent évincés auront-ils un double recours ?

L'autorité judiciaire a toujours reconnu au pouvoir administratif le droit de délimiter les cours d'eau qui dépendent du domaine public ; elle a été même jusqu'à admettre que, l'administrateur, juge des mesures nécessaires pour les besoins de la navigation et de la conservation du fleuve, peut dépasser les limites naturelles et fixer une ligne en quelque sorte rationnelle. Mais cela fait, il reste, dit-on, la question de la propriété, question essentiellement judiciaire, que le tribunal peut trancher sans porter aucune atteinte à l'acte administratif et uniquement à titre de reconnaissance du droit pour arriver à l'indemnité.

Ce système, appuyé de l'autorité de MM. Proudhon, Demolombe, Dufour, et autres auteurs considérables, a été longtemps suivi par les tribunaux et la Cour de cassation. Puis, on a compris qu'il devait être abandonné.

L'autorité administrative n'a pas et ne peut avoir un pouvoir aussi étendu. Comme l'a très bien fait remarquer M. Ducrocq dans son ouvrage de droit administratif : « La jurisprudence de la Cour de cassation en reconnaissant aux arrêtés de délimitation le pouvoir d'établir les limites administratives autres que les limites naturelles, d'incorporer au domaine public sans formalité, mais moyennant une indemnité à fixer après coup par les tribunaux judiciaires, les terrains non compris dans les limites naturelles du fleuve, attribuait à l'administration simplement chargée de conserver le domaine public un pouvoir exorbitant que lui refusent la loi et le Conseil d'État ; elle livrait le droit de propriété sous le prétexte de le défendre et méconnaissait les vrais caractères de la domanialité publique. »

Le préfet a la mission de constater les limites naturelles. Il n'a pas d'autre pouvoir.

Pour délimiter la rivière, il n'a pas d'autre règle à suivre, que celle du *plenissum flumen*. Par son arrêté de délimitation, il trace simplement la ligne qui sépare naturellement la propriété privée du domaine public. La supposition d'une limite administrative par oppo-

sition à la limite naturelle est purement arbitraire ; le préfet ne peut que constater celle-ci ; il n'attribue rien au domaine et n'enlève rien au riverain ; s'il veut pour les besoins de la conservation du cours d'eau lui assigner des limites plus larges, c'est-à-dire dépasser la limite naturelle, il faut un décret d'utilité publique et les formalités ordinaires de toute expropriation.

Le Conseil d'État c'est toujours prononcé en ce sens. Il n'y a pour lui que la limite naturelle ; si elle est dépassée, il y a excès de pouvoirs ou violation de la loi, si elle est justement et strictement constatée, l'arrêté administratif est régulier et doit être maintenu.

L'erreur de la jurisprudence ancienne de la Cour, c'était de donner au préfet un pouvoir qu'il n'avait pas et de supposer une expropriation là où il n'en pouvait pas exister. De deux choses l'une, en effet : ou bien l'arrêté est reconnu légal, la limite naturelle a été strictement observée, et ce serait alors à tort et contrairement à la chose jugée que le riverain se dirait évincé ; ou alors le bien fondé des réclamations du riverain est reconnu, auquel cas sa propriété lui est restituée. Dans ces conditions, aucune action en dommages-intérêts ne saurait être portée par le riverain devant les tribunaux judiciaires afin de se faire allouer une indemnité proportionnée au préjudice qui lui serait causé.

L'exercice de cette action donnerait en effet à l'autorité judiciaire la faculté de reconnaître les limites naturelles du cours d'eau et de vérifier si elles corres-

pendent aux limites fixées par l'administration, ce qui est contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

La doctrine du Conseil d'État soutenue par M. Aucoc fut admise, après les événements de 1870, par la Commission provisoire faisant fonctions de Conseil d'État.

Par deux arrêtés, en date des 7 mai 1871 (Jobouin) (1) et 13 mars 1872 (Patron) (2), elle décida que « c'est à l'administration seule investie du droit de veiller à la conservation des fleuves et rivières qu'il appartient exclusivement... de déterminer les limites de ces cours d'eau... que l'administration n'a d'autre mission que celle de reconnaître et de constater les limites véritables des cours d'eau navigables et flottables... et que si elle dépassait au préjudice des propriétés privées et sans observation des formes prescrites par la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, les limites fixées par la nature, elle commettrait un excès de pouvoir susceptible d'être réprimé par l'autorité administrative ; qu'il suit de là que le tribunal civil de la Rochelle était lié par la délimitation ordonnée et opérée dans l'espèce et dont la réformation n'a point été obtenue, et que cette délimitation ne pouvait être remise en question devant l'autorité judiciaire même dans le but d'arriver à une simple condamnation pécuniaire qui, reposant sur la déclaration d'un droit préexistant de propriété, contredit

(1) *Recueil des arr. du Cons. d'Ét.*, 1871, p. 37.

(2) *Id.*, 1872, p. 166.

par les actes concernant la dite délimitation, serait inconciliable avec ces actes. »

L'arrêté de 1872 est aussi explicite :

« Considérant, y est-il dit, que le droit qui appartient à l'administration, en vertu de la loi ci-dessus visée des 22 décembre 1789-10 janvier 1790, de délimiter les cours d'eau navigables, ne donne aux préfets d'autre pouvoir que celui de reconnaître et déclarer la ligne séparative du domaine public et de la propriété privée ; qu'il s'ensuit que les limites fixées par l'administration doivent se confondre avec les limites naturelles du cours d'eau et qu'aucune parcelle de terrain située en dehors des dites limites naturelles ne saurait, même sous la réserve d'une indemnité, être comprise par voie de délimitation administrative dans le lit du cours d'eau, sans qu'il en résulte un excès de pouvoir ouvrant aux intéressés le recours autorisé par la loi : qu'ainsi les dispositions légales qui consacrent et circonscrivent tout à la fois le droit de l'administration, excluent pour les tribunaux civils tout pouvoir de réviser la délimitation administrative, aussi bien au point de vue d'une indemnité à accorder aux riverains qu'au point de vue de la possession même des terrains et, par suite, de la compétence que supposait un tel pouvoir. »

Ces deux textes sont d'une clarté, d'une précision évidentes et établissent la vérité juridique en faisant prévaloir la jurisprudence parfaitement logique et

rationnelle du Conseil d'État. Il a été répondu par la Cour de cassation à ces décisions administratives que nous venons de rapporter dans deux arrêts. En présence de la jurisprudence constante du Conseil d'État, depuis 1861 d'après laquelle le pouvoir de l'administration se résume à la constatation des limites naturelles, la jurisprudence judiciaire avait bien fini par reconnaître qu'il n'y avait plus de raison d'admettre un pouvoir discrétionnaire à l'administration en matière de délimitation du domaine public. Mais la Cour de cassation s'appuya alors sur un nouveau motif et maintint au fond sa jurisprudence. Elle décida en effet en 1872 « que le droit de demander au Conseil d'État l'annulation d'un arrêté préfectoral de délimitation pour excès de pouvoirs n'exclut pas la compétence des tribunaux judiciaires pour connaître d'une action tendant non à la remise en possession effective du demandeur dépossédé, mais à la contestation d'un droit à un indemnité ».

C'est dans ces circonstances que le tribunal des conflits a été appelé à statuer sur cette question, et le 1^{er} mars 1873, il rendit deux décisions, dont l'importance est considérable, parce qu'elles sont le point de départ d'une jurisprudence nouvelle qui fut suivie pendant de longues années.

Aussi les deux procès, auxquels nous faisons allusion (affaire Paris-Labrosse et affaire Guillé) doivent-ils nous arrêter ici quelque peu, et être de notre part l'objet d'un examen attentif.

Il résulte des décisions du Tribunal des conflits que les pouvoirs de délimiter de l'administration se bornent à la constatation des limites naturelles et que l'autorité judiciaire ne peut statuer sur une action tendant à restituer au propriétaire des terrains indûment compris dans la délimitation, mais de ces décisions du Tribunal des conflits résulte aussi que l'autorité judiciaire a droit de rechercher les limites anciennes et d'allouer une indemnité au propriétaire riverain, doctrine soutenue par la Cour de cassation.

Il importe donc d'indiquer de quelles façons ces procès ont été introduits, de les apprécier, d'en faire la critique. Restera à examiner ensuite la question de savoir si la nouvelle loi de 1898 a entendu maintenir, comme certains auteurs le soutiennent, la jurisprudence ancienne ou si, au contraire, elle a entendu la condamner.

Ces affaires se sont présentées dans les conditions suivantes :

1° *Affaire Paris-Labrosse*. — Afin de faciliter la navigation de l'Yonne le service des ponts-et-chaussées avait fait construire plusieurs barrages dans le lit de cette rivière.

Ces travaux exécutés eurent pour effet de surélever le niveau naturel des eaux, d'élargir la rivière et d'y incorporer des terrains appartenant à M. le marquis de Paris-Labrosse.

M. le marquis de Paris-Labrosse réclamait en con-

séquence une indemnité de l'État pour la dépossession des terrains incorporés au lit de la rivière.

Il est à remarquer que l'espèce dont il s'agit est plus complexe que celle vue dans les affaires Jabouin et Patron. A la question de savoir si une délimitation inexacte entraînant une expropriation indirecte pouvait donner lieu à un recours en indemnité devant les tribunaux judiciaires s'ajoutait celle de savoir par quels moyens un propriétaire pouvait faire constater que sa propriété avait été atteinte par la surélévation du niveau des eaux survenue à la suite d'un travail fait par l'État.

L'administration ne prétendait pas ne pas devoir une indemnité s'il y avait eu réellement un dommage causé, mais elle se déclarait seule compétente à l'effet de déterminer et la limite nouvelle du cours d'eau et la limite antérieure aux travaux.

Or, l'administration opposait au marquis de Paris-Labrosse que les terrains qui se trouvaient situés dans le lit actuel de la rivière en dépendaient déjà avant l'établissement du barrage et elle concluait naturellement qu'il n'y avait pas lieu à indemnité.

M. le marquis de Paris-Labrosse, n'obtenant pas le résultat souhaité, assigna alors l'État devant le tribunal civil de Sens, afin qu'une expertise fût ordonnée à l'effet de vérifier la limite naturelle de ses propriétés avant la construction du barrage et, au cas où il aurait été prouvé par l'autorité judiciaire qu'il était bien pro-

priétaire des terrains désignés, obtenir une indemnité.

Le tribunal des conflits annula l'arrêté de conflit élevé par le préfet de l'Yonne et donna gain de cause à M. le marquis de Paris-Labrosse (1).

Appréciation. — Si l'on s'en tient uniquement aux principes qui doivent naturellement servir de base de discussion dans les débats se rapportant aux effets des délimitations, on est étrangement surpris de la solution donnée par le tribunal des conflits.

Il faut considérer en effet comme une règle certaine que l'autorité administrative est exclusivement compétente pour procéder à la délimitation du domaine public fluvial. Cette délimitation administrative ne peut donc être remise en question d'aucune façon ni directement ni indirectement devant l'autorité judiciaire.

Il est certain que si maintenant un fleuve, par son jeu naturel, par l'action de ses eaux, incorpore à son lit une partie de propriété privée, le propriétaire auquel la contiguïté à un fleuve ou au cours d'eau peut procurer des avantages lorsque les alluvions se produisent, peut aussi subir des dommages, lorsque, au contraire, la corrosion des eaux fait descendre dans le lit une partie du fonds riverain, mais il ne peut en résulter un droit à indemnité.

Il n'est pas douteux non plus que si l'administration pour les besoins de la navigation fait exécuter des travaux ayant pour conséquence inévitable l'occupation

(1) D. P. 1873.3.65.

permanente de parcelles de propriété privée, elle doit indemniser les riverains qui subissent un dommage par suite de l'exécution des dits travaux.

Si maintenant l'administration veut à la suite de travaux exécutés dans le lit du fleuve, procéder à une nouvelle délimitation du cours d'eau, ce qu'elle a seule le droit de faire, mais qu'elle a le devoir de faire et d'accomplir et que, par cette délimitation elle englobe des terrains appartenant à des particuliers, les propriétaires riverains pourront réclamer.

C'est, en effet, dans ce cas, et uniquement dans ce cas, qu'ils peuvent se pourvoir administrativement, soit devant le Conseil de préfecture, soit devant le Conseil d'État contre l'arrêté de délimitation.

Mais le recours contentieux étant ouvert devant la juridiction administrative, la décision qui suivra, devra, selon nous, être acceptée par tous, par l'autorité judiciaire ainsi que par les particuliers intéressés, comme la constatation régulière de l'état de choses réel.

La constatation juridique des limites naturelles du domaine public, au regard de la propriété riveraine qui émane de l'autorité compétente, ne peut être remise en question devant l'autorité judiciaire.

Il résulte de là que si le propriétaire qui se croit lésé dans sa propriété par l'acte de délimitation au lieu d'aller en Conseil d'État s'adresse aux tribunaux judiciaires en vue, non de se faire restituer le terrain

mais d'obtenir une indemnité, l'autorité judiciaire doit refuser cette allocation d'indemnité qui est inconciliable avec l'acte de délimitation.

Il semble que le Tribunal des conflits aurait dû le décider dans le procès du marquis de Paris-Labrosse, en vertu de deux principes qui, sans cela, sont violés.

En premier lieu, si l'autorité judiciaire accorde l'indemnité, elle viole le principe de la séparation des pouvoirs, règle fondamentale de notre droit public « consacré par maintes dispositions législatives ». Les fonctions judiciaires, porte la loi des 16-24 août 1790 (art. 13), sont distinctes et demeurent toujours séparées des fonctions administratives ; les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs... Or il n'est pas douteux que, dans l'espèce qui nous occupe, le principe est violé non seulement par la décision de l'autorité judiciaire mais par la procédure qui la précède et dans laquelle les opérations de l'autorité administrative sont vérifiées devant le tribunal.

En second lieu, si l'autorité judiciaire n'accorde qu'une simple indemnité au propriétaire dépossédé par une délimitation inexacte, elle soumet la propriété à un nouveau cas d'expropriation indirecte sans aucune des formalités protectrices de la loi de 1841. Et là encore par son intervention, elle consacre une illégalité.

Le Commissaire du gouvernement, M. David, qui fut appelé dans l'affaire Paris-Labrosse à soutenir devant le Tribunal des conflits les prétentions de l'État, n'a pas manqué de rappeler ces principes et il conclut :

1° Que c'est à l'autorité administrative seule qu'il appartient, aussi bien pour le passé que pour le présent, de fixer la ligne de séparation des fleuves et rivières d'avec la propriété riveraine ;

2° Que ce pouvoir consiste dans la délimitation des limites naturelles ;

3° Que tout acte de délimitation qui empiéterait sur la propriété privée peut être attaqué pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État au contentieux ; mais que, tant que cet acte est debout, qu'il n'a pas été annulé par la juridiction compétente, il s'impose à l'autorité judiciaire qui, dans les contestations dont elle est saisie, ne peut qu'en tirer les conséquences légales.

Le Tribunal des conflits n'admit pas ces conclusions et annula l'arrêté de conflit pris par le préfet de l'Yonne.

« Considérant qu'il appartient sans doute à l'autorité administrative de veiller à la conservation du domaine public et que, si, depuis le décret du 21 février 1852, la détermination des limites de la mer est faite par des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique, celle des fleuves navigables est restée dans les attributions de l'autorité préfectorale...

« Mais considérant, d'autre part, qu'il appartient à l'autorité judiciaire lorsqu'elle est saisie d'une demande en indemnité formée par un particulier qui soutient que sa propriété a été englobée dans le domaine public par une délimitation inexacte de reconnaître le droit de propriété invoqué devant elle, *de vérifier si le terrain litigieux a cessé par le mouvement naturel des eaux d'être susceptible de propriété privée*, et de régler s'il y a bien une indemnité de dépossession dans le cas où l'administration maintiendrait une délimitation contraire à sa décision.

« Considérant que le marquis de Paris-Labrosse n'a soumis au tribunal de Sens, dans la deuxième partie de ses conclusions qu'une question de propriété et *une demande d'indemnité de dépossession pour la perte d'une portion de ses terrains* OCCASIONNÉE PAR UNE SURÉLEVATION ARTIFICIELLE *des eaux de l'Yonne*; que l'autorité judiciaire était compétente pour statuer sur cette question comme sur cette demande etc... l'arrêt de conflit est annulé (1).

Critique des décisions du Tribunal des conflits. — Cet arrêté, — il est aisé de s'en rendre compte par sa lecture et son étude, — renferme des contradictions fâcheuses (2).

N'est-il pas contradictoire en effet de prétendre que l'autorité judiciaire peut vérifier si le terrain litigieux

(1) D. P. 1893.3.65. — *Rec. des arr. Cons. d'Ét.*, 1873, 1^{er} supp., p. 27.

(2) V. M. Berthélemy, article de la *Revue d'Administration*, mai 1899.

a cessé d'être susceptible de propriété privée, alors qu'il est universellement admis que l'autorité administrative est seule compétente pour constater les limites du domaine public ? L'autorité judiciaire, si elle avait réellement le droit de vérification qu'elle revendique comme étant dans ses attributions, troublerait les opérations des corps administratifs, connaîtrait des actes d'administration, porterait une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

En second lieu, ne paraît-il pas étrange ce texte de l'arrêté qui porte que l'autorité judiciaire peut vérifier si le terrain litigieux a cessé *par le mouvement naturel* des eaux d'être susceptible de propriété privée, alors qu'il est rendu au sujet d'un empiétement produit par une surélévation *artificielle* du niveau des eaux ?

L'espèce n'est nullement identique.

En troisième et dernier lieu, la jurisprudence admet de façon constante que l'érosion des berges d'une propriété riveraine par les eaux d'un fleuve à la suite de travaux publics ne rentre pas dans la catégorie des cas d'expropriation indirecte. Il y a seulement un dommage causé qui ne relève que des tribunaux administratifs.

Or, qu'il y ait érosion ou incorporation de la berge, c'est une simple question de mesure. Le principe reste le même dans son application.

2^o *Affaire Guillié*. — Dans un arrêté en date du 1^{er} mars 1873 rendu dans l'affaire Guillié, le Tribunal des conflits se montra aussi illogique.

« Considérant — y est-il dit — que s'il appartient aux Conseils de Préfecture, en vertu de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, de statuer sur les demandes en indemnité pour dommages causés par l'exécution des travaux publics, leur compétence ne s'étend plus, depuis les lois du 1^{er} mars 1810, du 7 juillet 1833 et du 8 mai 1841, au cas où les particuliers sont dépossédés au profit d'une administration publique (1).

Cet arrêté suppose donc nettement que c'est un cas d'expropriation indirecte quand des propriétaires sont dépossédés de leur terrain. Or il paraît difficile d'admettre une expropriation indirecte sans un texte qui la consacre.

En matière de domaine public terrestre, il y a bien des cas d'expropriation indirecte lorsqu'il s'agit d'un alignement d'une rue, d'un classement de chemin vicinal, de la pose des supports télégraphiques, etc. Mais cela tient à ce que l'administration a le droit de créer le domaine ; l'arrêté de délimitation a, comme nous l'avons vu, un caractère attributif de limites : Il ne peut en être de même en matière de domaine public fluvial.

Toute singulière que peut paraître leur rédaction, ces deux arrêtés ont fixé la jurisprudence de 1873 à 1898.

La nouvelle loi de 1898 a-t-elle mis fin définitivement à la controverse ? Et, dans quel but y a-t-elle mis

(1) D. P. 1873, 3, 70.

fin ? A-t-elle entendu consacrer le système adopté par la jurisprudence du Tribunal des conflits ou, au contraire, s'est-elle ralliée à la doctrine du Conseil d'État ?

C'est à ces questions que nous devons maintenant répondre.

Le second alinéa de l'article 36 : « Les arrêtés de délimitation pourront être l'objet d'un recours contentieux ; ils seront toujours mis sous la réserve des droits de propriété » a eu pour but de faire disparaître les contestations antérieures sur les recours que l'on a quand la délimitation administrative empiète sur la propriété privée.

On ne doit pas, croyons-nous, y voir la consécration du prétendu droit du riverain de se faire indemniser, si la limite fixée par l'administration ne coïncide pas avec les limites de la propriété privée constatées par la juridiction ordinaire.

On doit au contraire y voir avec certitude la consécration de la jurisprudence du Conseil d'État.

Cependant cet avis n'est pas universellement admis par tous les auteurs, en sorte que la controverse revit encore, sous une autre forme, après la promulgation de la loi nouvelle.

Deux professeurs distingués de notre Université ont émis notamment des appréciations fort différentes sur le nouveau texte législatif.

Au lendemain de la loi, M. Bouvier, dans un article

publié par la *Revue critique de législation et de jurisprudence* tendait à démontrer que l'article 36 n'était que « la reproduction de la triple jurisprudence du Tribunal des conflits de la Cour de cassation et du Conseil d'État sur la délimitation du domaine public fluvial et que la situation est la même qu'avant 1898 ».

« Ici, comme dans bien d'autres circonstances écrit-il, le Parlement a reconnu que l'œuvre de la pratique était bonne et qu'il ne pouvait mieux faire que de la transformer en disposition législative : l'application avait précédé le précepte et en avait démontré les avantages (1). »

Au mois d'avril 1899, M. Berthélemy, de la Faculté de Droit de l'Université de Paris, répondait à M. Bouvier dans la *Revue d'administration* (2). Son très remarquable article n'est autre que le développement de l'opinion adverse d'après laquelle la nouvelle loi consacrerait au contraire la jurisprudence ancienne et plus exacte du Conseil d'État.

Après la lecture et l'examen de ces documents nous n'avons pas hésité à nous ranger à l'avis de M. Berthélemy et à conclure comme lui.

Nous avons acquis cette conviction par l'étude du rapport de M. Cuvinot, devant le Sénat, ainsi que par le compte rendu des débats parlementaires. L'origine

(1) V. *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1899 ; E. Bouvier, *La délimitation du domaine fluvial et la loi du 8 avril 1898*, pp. 46 et suiv.

(2) *Revue d'administration*, 1899.

même du texte de l'article 36 est venue à l'appui de l'affirmation par nous avancée à savoir, que le législateur a entendu consacrer la jurisprudence du Conseil d'État.

Nous trouvons en effet l'origine directe et immédiate du texte de l'article dont il s'agit dans le projet élaboré par le Conseil d'État, en 1870.

Loin de contester cette origine, M. Bouvier lui-même la reconnaît lorsqu'il fait l'historique de l'article 36.

L'article du projet relatif à la délimitation du domaine public, portant le n° 83, s'exprimait ainsi :

« Il appartient aux préfets de procéder à la reconnaissance et à la constatation des limites des fleuves et rivières navigables ou flottables, sauf recours au Ministre dont la décision peut être attaquée devant le Conseil d'État par la voie contentieuse. »

Le dit projet fut, nous le savons, repris purement et simplement par le gouvernement en 1876 et déposé au Sénat. Le n° 83 y figure avec la même rédaction.

Ainsi que le fait remarquer très exactement M. Berthélemy, les arrêtés de conflit Paris-Labrosse et Guilié étant de 1873, on doit tout naturellement en conclure que, si, en 1876, on n'a pas cru devoir modifier l'article consacrant la solution du Conseil d'État, c'est qu'on a bien entendu maintenir cette solution.

Nous ne croyons pas, comme le prétend M. Bouvier, que si le même texte a été présenté en 1876 c'est par « une légèreté inconcevable, attendu qu'il ne répondait plus à rien à cette date ».

Rien ne prouve non plus, comme l'avance encore ce même auteur, que « les retouches successives » dont le texte a été l'objet ont été faites en vue « de le mettre en harmonie avec la jurisprudence » du Tribunal des conflits. M. Bouvier n'arrive pas du reste à démontrer ce qu'il avance.

Lorsque fut instituée par décret, en 1878, sur la proposition de M. de Freycinet, ministre des travaux publics, une nouvelle commission en vue d'aboutir à un projet de loi complet sur le régime des eaux, l'article relatif à la délimitation du domaine public fluvial y figurait effectivement avec un changement de rédaction :

« Il appartient aux préfets, disait le projet, de procéder à la reconnaissance et à la constatation des limites des fleuves navigables et flottables. »

Mais peut-on trouver dans cette nouvelle rédaction une contradiction quelconque à l'idée exprimée dans l'article 83 ? Assurément non. Le texte avait un défaut : il était par trop laconique. Il ne parlait pas des recours accordés aux riverains. M. Cuvinot, dans son rapport au Sénat, n'a pas manqué de signaler cette lacune : « Cette disposition, dit-il, nous a paru trop concise ; la rédaction que nous avons adoptée : « Les arrêts de délimitation seront l'objet d'un recours contentieux » est plus explicite et offre à la propriété des garanties plus complètes (1). »

Et cette addition qu'il propose d'ajouter au texte, il

(1) Rapport Cuvinot, *loc. cit.*, *Officiel*, p. 117.

l'explique : « en des termes qui prouvent une connaissance parfaitement nette de ce qu'est le problème en droit et des solutions qu'il a reçues en jurisprudence (1). »

Il s'efforce de démontrer que c'est à l'autorité administrative qu'il appartient de délimiter le domaine public et que cette compétence étant acceptée, il est impossible d'admettre que « l'autorité judiciaire statue de son côté et que sous prétexte de défendre la propriété riveraine, elle assigne au domaine public une limite différente de celle qu'aura fixée l'administration. En agissant ainsi, l'autorité judiciaire se constituerait juge des excès de pouvoir qui viendraient à être commis par l'administration. *C'est au Conseil d'État qu'est dévolu ce rôle et il convient de le lui maintenir* (2) ».

Par ces paroles, M. Cuvinot entend bien prononcer la condamnation de la jurisprudence du Tribunal des conflits et admettre dans toutes ses parties la théorie du Conseil d'État, celle proposée au Sénat en 1876, celle qui respecte le principe de la séparation des pouvoirs, celle qui ne reconnaît pas le droit à l'autorité judiciaire de venir, sous le prétexte de l'allocation d'une indemnité, indiquer la ligne de démarcation entre les propriétés riveraines et le domaine public.

M. Cuvinot est peut-être encore plus affirmatif quand il fournit ses explications sur le troisième paragraphe

(1) M. Berthélemy, *loc. cit.*, *Revue d'administration*.

(2) Rapport Cuvinot, *Off.*, 1883, p. 117.

de l'article 36 : « Les arrêtés de délimitation seront toujours pris sous la réserve des droits de propriété. » « Ces explications sont d'autant plus nécessaires, dit-il, qu'il y a divergence entre la jurisprudence du Conseil d'État et celle de l'autorité judiciaire, sur la portée du pouvoir de l'autorité administrative et que dans deux arrêtés des 11 janvier 1873 (affaire Paris-Labrosse) et 1^{er} mars 1873 (affaire Guillié), le Tribunal des conflits a adopté un système, contraire dans certaines de ses parties, à la doctrine du Conseil d'État (1). »

Après avoir cité *in extenso* les arrêtés de 1873 il examine les divergences entre les deux doctrines et il constate que si ces arrêtés sont fondés en droit, « l'autorité judiciaire aura qualité pour vérifier si l'acte de délimitation a fait une application exacte des limites naturelles du domaine public, conséquence qui paraît inconciliable avec le principe de la séparation des pouvoirs ».

Et il conclut : « Nous croyons que la doctrine du Conseil d'État est plus conforme au droit et qu'elle doit être préférée. »

Qu'entend-il alors par l'expression « sous réserve des droits de propriété » ?

Il l'explique en se basant sur l'édit de Moulins de 1566 qui a consacré la domanialité des rivières navigables :

(1) Cuvinot, *Rapport*, *loc. cit.*, *Off.*, 1883, p. 117.

« Tous les particuliers, dit-il, qui peuvent justifier des titres de propriété antérieurs à 1565, alors même qu'il s'agirait de terrains compris dans le lit d'un cours d'eau navigable, conservent sur ces terrains les droits résultant de leurs titres et les arrêtés de délimitation ne les atteignent pas. Leur incorporation dans le domaine public exigerait encore l'expropriation. Il en est de même des parcelles qui auraient été aliénées en vertu de la loi du 22 novembre-1^{er} décembre 1790, sur les domaines nationaux. La vente de ces terrains donne lieu de supposer qu'ils ont pu être distraits du domaine public et qu'ils sont susceptibles de possession privative. Les droits qui s'y rattachent sont placés sous la garantie des tribunaux (1). »

De cette explication du rapporteur il résulte qu'on doit voir avec certitude dans le troisième paragraphe de l'article dont il s'agit, l'intention de consacrer la jurisprudence du Conseil d'État.

Les droits de propriété qui doivent être respectés ce sont ceux concédés avant 1566, ce sont ceux concédés valablement avant la Révolution, ceux qui dérivent d'aliénation au temps de la Révolution. Ce sont encore les droits que les tiers auraient de ce fait que la rivière a changé d'état par suite de travaux publics et est devenue artificiellement navigable et flottable.

Il nous reste à examiner si le Parlement s'est rangé à l'avis du rapporteur du projet.

(1) Cuvinot, *Rapport, loc. cit., Off.*, 1883, p. 119.

Au Sénat, la disposition proposée par la Commission fut adoptée sans être modifiée.

Un débat intéressant eut lieu pourtant en séance, le 25 janvier 1883, au sujet de l'expression « droits de propriété » auxquels M. Lenoël demandait qu'on substituât « droits des tiers ». Il invoquait à l'appui de ce désir que : cette expression avait l'avantage d'éviter que par un argument *a contrario*, on puisse dire qu'il n'était question ici que des droits de propriété, qu'il n'était pas question des droits d'usage, d'usufruit, de servitude ou autres ; il prétendait « que la réserve ne devait pas s'appliquer seulement aux droits acquis avant 1566, car d'après l'Edit de Moulins le « petit domaine » était considéré comme aliénable. Or les ilots, atterrissements, crémaux, etc. en font partie. D'où cette conséquence que les concessions de cette nature ont été parfaitement valables depuis 1566 comme antérieurement. »

Cette explication de M. Lenoël est bien la preuve qu'il comprend, comme M. Cuvinot, la réserve faite des droits de propriété. Finalement le texte a été maintenu. Un sénateur pourtant, M. Roger-Marvaise, intervenant dans le débat, interpréta la réserve des droits de propriété comme M. Bouvier, c'est-à-dire que le riverain lésé pourra s'adresser aux tribunaux pour obtenir une indemnité.

M. Cuvinot en profite pour expliquer à nouveau sa pensée. Il déclare que la commission ne pouvait ad-

mettre une semblable théorie, que « lorsqu'un terrain est compris dans la zone afférente au lit d'un fleuve, ce terrain ne peut être l'objet d'une demande d'indemnité que dans deux cas seulement, à savoir : si le droit du propriétaire est basé sur une concession antérieure à 1566, ou sur une vente nationale, ou encore si des travaux exécutés par l'État dans le lit du fleuve ont apporté des changements. »

L'opinion dissidente, préconisée par M. Roger-Marvaise, eut si peu de succès dans l'Assemblée qu'il finit par se ranger après les explications de M. Cuvinot à l'avis de la majorité.

C'est donc bien le sentiment de la Commission qui l'emporta devant le Sénat; la préférence fut donnée à la doctrine du Conseil d'État.

Lorsque la discussion du projet de loi vint pour la première fois, devant la Chambre, en 1886, M. Manoury, rapporteur, proposa lui aussi, le maintien du texte de l'article 36 tel que le Sénat l'avait voté, sans changement.

En commentant ce texte il s'exprime ainsi : « C'est au préfet statuant après enquête et sous le contrôle de l'administration qu'il appartient de reconnaître et de fixer les limites naturelles du cours d'eau, et c'est à la juridiction administrative qu'il appartient de statuer s'il y a contestation et non à la juridiction de droit commun.

« Mais la juridiction civile reprend sa compétence si

des travaux de louage ou autres ont amélioré la hauteur normale des eaux et élargi le fleuve.... (1). »

Il reconnaît en outre que des droits ne peuvent exister au profit des particuliers qu'en vertu de titres antérieurs à 1566.

M. Manoury était donc bien d'accord avec M. Cuvinot, avec le Sénat, et la Chambre partagea également l'opinion de son rapporteur.

A la seconde présentation du projet en 1878 il en a été de même.

Le rapport de M. Delbet n'apporte aucune innovation à ce qu'avait décidé le Sénat, il s'est même dispensé de tout commentaire sur le titre IV dont l'article 37 fait partie et s'est contenté de dire : « Les articles de ce titre acceptés par la commission de 1888 n'ont donné lieu à aucune intrigue de notre part (2). »

C'était bien donner une approbation pleine et entière à la décision adoptée par la Chambre haute.

D'où il résulte qu'en votant la loi de 1898, la Chambre a bien entendu faire disparaître la mauvaise interprétation donnée en 1873, consacrée par la Cour de cassation et faire revivre la doctrine du Conseil d'État.

Bien que le troisième alinéa de l'article 36 peut donner lieu de supposer au premier abord qu'il y ait deux recours possibles, cette pensée s'évanouit après l'analyse attentive des travaux préparatoires. M. Cuvinot,

(1) Chambre des députés, *Off., Doc. parlem.*, 1888, p. 456.

(2) Chambre des députés, *Off., Doc. parlem.*, 1897, p. 1546.

en tant que rapporteur, est celui auquel on doit nécessairement avoir recours pour bien saisir l'esprit de la loi et en comprendre la portée. Or, ses explications sont « trop nettes, trop évidentes, trop juridiques » pour qu'un doute puisse subsister, il a fait entendre très clairement qu'un seul recours pouvait exister : recours devant la juridiction administrative.

Au reste, par définition, deux recours ne sont vraiment parallèles que s'ils conduisent au même but. Or, dans l'espèce, ce n'est pas le cas. Le recours pour excès de pouvoir tend à l'annulation de l'acte de délimitation et à la restitution du terrain en nature : le recours devant les tribunaux judiciaires tend au contraire à l'allocation d'une indemnité, en laissant à l'acte tous ses effets.

La théorie du recours parallèle ne peut donc être invoquée.

La loi de 1898 doit être considérée comme ayant mis un terme à toutes les controverses et a donné le dernier mot à la doctrine du Conseil d'État. Cette opinion est non seulement celle du rapporteur au Sénat, M. Cuvinot, mais encore les annotateurs des recueils de Sirey et de Dalloz la partagent ainsi que M. Georges Graux qui a fait le commentaire de la loi de 1898.

« Ces principes, écrit-il, sont aujourd'hui certains... Nous ne pouvons que nous féliciter de voir enfin l'accord reconstitué sur le terrain des principes (1). »

(1) *Commentaire*, n° 103.

Ajoutons que la nouvelle loi, en consacrant la jurisprudence du Conseil d'État, a obvié en outre aux inconvénients que présentait cette dernière, à savoir l'absence de contradiction aux actes de délimitation administrative.

Il était fâcheux en effet qu'un acte aussi grave que la délimitation ne fût pas précédé d'une enquête ; aucune disposition législative ne prescrivait cette formalité. Tandis que le décret du 21 février 1852 sur les délimitations maritimes contenait cette garantie, pour les délimitations fluviales, tout se réduisait au contraire à l'avis des ingénieurs, avis utile sans doute, mais qui, borné à la constatation d'un point de fait d'après l'inspection des lieux, ne peut remplacer l'enquête.

Une instruction contradictoire et publique était donc nécessaire pour dissiper les inquiétudes de ceux qui pensent encore, avec le préjugé légal, que la propriété n'est protégée que par les juges du droit commun.

La loi de 1898 a eu le mérite de donner satisfaction à ce besoin, en prescrivant l'enquête ainsi que nous en avons fait mention précédemment (1).

SECTION II. — Police des cours d'eau navigables.

La seconde fonction de l'administration consiste à faire la police des cours d'eau.

(1) Voir *supra*, p. 20, note 1.

Le chapitre II de la loi de 1898 nous donne à cet égard quelques indications mais n'apporte aucune innovation. Ce sont avant tout des constatations d'usages déjà existants.

Le législateur a borné son œuvre à fixer législativement la pratique en groupant dans un texte définitif les règles qui se trouvaient éparses dans des règlements remontant aux XV^e, XVI^e, XVII^e siècles.

Les mesures de police peuvent se ramener à trois catégories :

- 1° Celles concernant la conservation du domaine.
- 2° Celles relatives à la liberté de la circulation.
- 3° Celles ayant pour objet la réglementation de la pêche.

**§ I. — Règles de police concernant la conservation
du domaine.**

L'administration doit veiller à ce que rien ne vienne modifier l'état matériel du cours d'eau. De là dérive la défense d'extraire de la rivière du sable et du gravier, de dresser dans son lit des barrages et des digues, d'établir des lavoirs et des débarcadères (1), de construire des escaliers, de faire des plantations (2).

En un mot, le principe général est que les simples particuliers n'ont le droit de faire aucun travail ni au-

(1) Conseil d'État, 12 mai 1868 (*Rec. des arrêts du Cons. d'Et.*, 1868, p. 541).

(2) Conseil d'État, 23 nov. 1877 (*Rec. des arrêts du Cons. d'Et.*, 1877, p. 912).

cune construction sur les cours d'eau navigables et flottables sans en avoir préalablement demandé l'autorisation à l'administration « gardienne du domaine public ».

La loi de 1898 ne fait du reste que consacrer les dispositions des anciens règlements, c'est-à-dire pour les travaux en rivière, l'ordonnance de mai 1520, les articles 42 et 43 de l'ordonnance d'août 1669, la loi du 22 décembre 1789, section III, art. 2 et l'article 9 de l'arrêté du gouvernement du 19 ventôse an VI.

Quant aux prises d'eau, elles étaient jadis réglées par l'article 44 de l'ordonnance du mois d'août 1669, par la loi du 6 octobre 1791, titre 1^{er}, section 1^{re}, article 4, par l'article 10 de l'arrêté du 19 ventôse an VI et par l'article 644 (1).

Nous ne croyons pas devoir insister davantage sur ces dispositions qui se trouvent synthétisées dans l'article 40 qui n'est de nature, d'ailleurs, à soulever aucune contestation, car tout le monde reconnaît la nécessité de laisser, dans l'intérêt général, à l'administration la plénitude de son pouvoir réglementaire sur le domaine public.

Du principe général précédemment énoncé, il résulte que quiconque aura élevé indûment une construction sera tenu, sur la simple invitation de l'autorité administrative, à la démolir, qu'il devra, s'il y a

(1) V. De Lalande, *Législation annotée du régime des eaux*, Paris, 1896.

dommage causé, le réparer par une indemnité pécuniaire et qu'il pourra, en outre, être condamné à une amende.

Le Conseil de préfecture, connaissant des contraventions de grande voirie tant terrestres que fluviales, est le tribunal qui sera appelé à juger les contraventions aux règles administratives ayant pour objet la conservation des fleuves et rivières flottables ou navigables.

A cette catégorie des règles se rattache la question des concessions d'occupation des cours d'eau et d'utilisation des eaux.

De même que, sans nuire à la destination normale du domaine, l'administration peut autoriser dans certaines conditions les occupations du domaine terrestre elle peut aussi le faire pour le domaine fluvial.

Les concessions de prises d'eau et d'installations d'usines, sont une application des principes généraux en cette matière. Elles sont cependant l'objet d'une réglementation formelle à raison de leur fréquence, à cause aussi du caractère ordinaire inoffensif de cette exploitation individuelle des fleuves et rivières.

L'autorité appelée à statuer varie suivant l'importance de l'autorisation demandée et l'effet que cette autorisation peut être appelée à exercer sur le régime des eaux.

S'agit-il d'une simple prise d'eau ayant pour objet des usages domestiques ou industriels n'étant pas susceptibles de modifier le volume des cours d'eau ?

Alors, le législateur de 1898 s'inspirant du n° 1 du tableau D, annexé au décret du 25 mars 1852 et de l'instruction du 27 juillet 1852 pour l'exécution de ce décret, remet la décision au Préfet en lui imposant seulement l'obligation nouvelle de procéder préalablement à une enquête.

« Les Préfets statuent après enquête et sur l'avis des ingénieurs, sauf recours au Ministre, sur les demandes ayant pour objet de faire des prises d'eau au moyen de machines lorsqu'il est constaté que, eu égard au volume des cours d'eau, elles n'auront pas pour effet d'en altérer le régime » (art. 41).

S'agit-il d'établissements temporaires ? Le législateur laisse encore le pouvoir de décision au Préfet qui prendra l'avis des ingénieurs, mais l'enquête sera supprimée, comme susceptible d'entraîner des retards inutiles.

« Ils statuent également sur l'avis des ingénieurs, sauf recours au Ministre, sur les demandes en autorisation d'établissements temporaires sur les cours d'eau navigables et flottables alors même que ces établissements auraient pour effet de modifier le régime ou le niveau des eaux. Ils fixent, dans ce cas, la durée de l'autorisation, qui ne devra jamais dépasser deux ans » (art. 42).

Aux termes de la circulaire du 27 juillet 1852 les permissions ne pouvaient être données pour plus d'une année. Toutes les autres affaires sont considérées par le

législateur comme assez sérieuses pour être soumises, ainsi que cela se pratiquait antérieurement sous le régime de l'arrêté du 19 ventôse an VI commenté par l'instruction du 19 thermidor an VI et par la circulaire du 23 octobre 1851, à l'autorité supérieure.

« Toutes autres concessions ne peuvent être accordées que par décrets rendus, après enquête, sur l'avis du Conseil d'État » (art. 43).

Les prises d'eau et installations d'usines ne sont que deux formes d'occupation ou d'utilisation des cours d'eau. Il s'en présente beaucoup d'autres et de très diverses. Les règles qui s'y appliquent sont en tout point semblables à celles qui s'appliquent aux occupations du domaine terrestre. Il convient de les rappeler ici.

En matière d'occupations du domaine public on doit distinguer entre les occupations « normales » et les occupations « anormales ».

J'appelle occupation normale du domaine une occupation conforme à la destination du domaine, c'est-à-dire pour laquelle le domaine est fait et à laquelle tout le monde peut prétendre, — bien qu'on puisse la subordonner au paiement d'une taxe.

Exemple : le stationnement d'une voiture dans une rue, d'une barque dans un port.

La rue est faite pour la circulation des gens et des véhicules ; or un véhicule ne peut pas toujours circuler et, quand il ne circule pas, il encombre la voie. On

peut donc astreindre le stationnement au paiement d'un impôt, mais cela n'empêche pas que — pourvu qu'on se soumette à cet impôt — on a le droit de faire stationner une voiture.

J'appelle occupation anormale l'occupation qui peut être tolérée quand elle ne gêne pas et quand elle n'est pas contraire à la destination du domaine, mais pour laquelle cependant le domaine n'a pas été fait et qu'il dépend de l'administration de ne pas autoriser.

Exemple : installations fixes sur le domaine public, de cabanes, de casinos, de pêcheries, de conduites souterraines, etc....

Pour le domaine fluvial, les règles qui s'appliquent aux autorisations d'occupation, sont en tout semblables aux règles sur les occupations des routes ou chemins.

De cette distinction il résulte que : 1° les autorisations sont précaires (art. 46). L'administration ne peut les permettre que parce que c'est à elle qu'il appartient de les interdire et qu'elle peut ainsi s'abstenir de les interdire.

Ce sont des tolérances et non des concessions au sens propre du mot, le domaine public est en effet inaliénable, les autorisations ne peuvent toutefois être retirées par l'administration sans motifs, par pur caprice. Aussi, la commission du Sénat a-t-elle prévu l'hypothèse dans la disposition qui est devenue l'article 45, *in fine* ; l'administration ne devait pas décider une

suppression sans avoir procédé à une instruction régulière suivant les formes et avec les garanties offertes aux intéressés lorsqu'il s'agit d'une autorisation.

2° En principe les autorisations devaient être gratuites. Il en a été ainsi notamment en matière de domaine public maritime et terrestre pendant fort longtemps. Aucune loi ne consacrait en effet le droit de percevoir des redevances à l'occasion des occupations temporaires du domaine terrestre jusqu'à la loi de 1881. De même pour le domaine maritime, c'est en 1872 seulement que la loi de finances du 20 décembre décida que « la perception de redevances à titre d'occupation temporaire ou de location de plages et de toutes autres dépendances du domaine public était autorisée par l'État ». Au contraire, la matière du domaine public fluvial remonte à une époque plus reculée. D'après la loi du budget du 16 juillet 1840, toute occupation du domaine public fluvial fut soumise au paiement d'une redevance et cela en raison de leur fréquence et aussi à cause du caractère ordinairement inoffensif de cette exploitation.

La circulaire ministérielle du 27 juillet 1852 portait que le chiffre en serait arrêté sur l'avis et les propositions de MM. les ingénieurs et du directeur des domaines. Le législateur de 1898, qui maintient le paiement de cette redevance, croit avec raison qu'il est préférable de remettre la fixation de cette redevance à un règlement d'administration publique. C'est d'au-

tant plus logique que, comme le disait le Ministre des travaux publics dans une lettre adressée à son collègue des finances le 14 mars 1843 : « Il ne faut pas chercher une source sérieuse de revenus dans les redevances à exiger des particuliers qui emploieront les forces motrices que le domaine public peut mettre à leur disposition . L'intérêt de l'État consiste bien plutôt dans la création des établissements industriels que dans le versement annuel d'une somme au Trésor. La redevance ne doit avoir pour objet que la reconnaissance de la propriété publique ; elle doit avoir surtout pour but de consacrer la dépendance du propriétaire vis-à-vis de l'État ; car je ne puis admettre qu'on doive entourer les usines construites sur les rivières navigables de garanties qui deviendraient nécessairement un obstacle à l'exercice des droits publics ; un établissement situé sur une rivière navigable doit être soumis à la condition perpétuelle de suppression, dès que le gouvernement la requiert ; il ne faut pas donner aux particuliers des droits à venir contre ce principe. »

Ces redevances ont en somme le simple caractère de loyer.

C'est en vertu de ces principes que l'article 44 dispose que : « les concessionnaires sont assujettis à payer une redevance à l'État, d'après les bases qui seront fixées par un règlement d'administration publique ».

3° Les tolérances ne sont pas exigibles par individu.

Les rivières navigables sont surtout affectées à l'usage des transports. Les pouvoirs publics ne doivent, en conséquence, autoriser des établissements particuliers que si les intérêts généraux n'en souffrent pas. Ils ont le droit d'apprécier, peuvent accueillir ou rejeter toute demande de cette nature. Et, aucun recours n'est possible contre ce refus devant la juridiction administrative ; on ne peut en effet se plaindre que si on vous enlève l'exercice d'un droit.

Cependant — et comme cela paraît logique — il est permis aux intéressés d'user du recours hiérarchique, du préfet au ministre (art. 41 et 42), sans que ce recours puisse transformer la possibilité d'obtenir une permission en un droit. Toutefois les permissions accordées doivent toujours réserver par une clause formelle la faculté de modifier ou de supprimer sans indemnité, pour des motifs d'intérêt public, toute usine ou construction établie sur un lit de rivière.

4° La tolérance administrative ne saurait avoir pour conséquence de préjudicier aux tiers. Les tribunaux civils seraient compétents pour apprécier si un dommage a été causé aux voisins par le bénéficiaire de l'autorisation (art. 1382, C. civ.). Mais le recours des voisins ne peut s'exercer que contre l'auteur du dommage qui ne peut, en aucune façon, se retrancher devant le tribunal derrière la permission obtenue. Cette permission ne lui a pas en effet été donnée pour nuire à des tiers mais pour le protéger contre le pro-

cès-verbal qui aurait été dressé contre lui, en cas de non-autorisation.

Enfin en cinquième et dernier lieu, nous remarquons que l'inaliénabilité du domaine n'ayant pas toujours existé avec le caractère absolu qu'elle comporte aujourd'hui, la précarité des prises d'eau et occupations diverses cesse d'être vraie, quand l'autorisation a été donnée de façon telle ou à une époque telle qu'elle pouvait entraîner aliénation du domaine (1).

En principe, toute suppression, avons-nous dit, a lieu sans indemnité, mais il est certain pourtant que le droit à l'indemnité s'ouvre si l'établissement a une existence légale antérieure à 1566, authentiquement justifiée ou s'il repose sur une vente nationale.

Comme nous l'avons fait observer au cours de cette étude à propos de l'article 36, la partie du domaine fluvial considérée comme « petit domaine » était aliénable. Il peut donc y avoir eu des aliénations valables entre 1566 et la Révolution.

Ajoutons que si on veut retirer le droit d'occupation on le pourra en vertu de la loi de 1898 (art. 45) qui concerne un autre cas d'expropriation indirecte et l'indemnité sera fixée comme pour la création des chemins vicinaux, par le juge de paix, après expertise.

ART. 45. « Les prises d'eau et autres établissements créés sur les cours d'eau navigables ou flottables

(1) *De la théorie des occupations temporaires du domaine, etc*
V. M. Berthélemy, Cours de 1897-98.

même avec autorisation peuvent toujours être modifiés ou supprimés. Une indemnité n'est due que lorsque les prises d'eau ou établissements dont la modification ou suppression est ordonnée ont une existence légale.

Toutefois, aucune suppression ou modification ne pourra être prononcée que suivant les formes et aussi les garanties établies par les articles précédents. »

§ II. — Police de la navigation.

La nouvelle loi de 1898 n'en parle pas, mais il importe d'en dire ici quelques mots.

Les dispositions législatives ou réglementaires relatives à la police de la navigation doivent être cherchées dans un certain nombre d'actes divers remontant pour quelques-uns aux XVII^e et XVIII^e siècles et maintenus en vigueur par une loi des 19-22 juillet 1790.

Ces dispositions visent la conservation de la voie, l'emploi et la circulation des bateaux.

Parmi les règlements encore en vigueur, nous citerons :

1^o L'ordonnance des eaux et forêts de 1669.

2^o L'arrêt du Conseil du 24 juin 1777 qui a un caractère général et les arrêts du 17 juillet 1782 spécialement applicable à la Garonne, du 23 juillet 1783 spécialement applicable à la Loire ; enfin l'ordonnance de 1672 spécialement applicable à la Seine.

Les préfets investis du pouvoir de faire des règlements pour assurer la sûreté et la liberté de la navigation doivent veiller au respect de ces règlements. La police de la navigation correspond en quelque sorte à la police du roulage.

Un décret du 9 avril 1883, dans les détails duquel nous n'entrerons pas, détermine les dispositions réglementaires auxquelles sont assujettis les bateaux à vapeur qui circulent.

Nous croyons cependant devoir noter qu'aux termes de l'article 46 de ce décret « tout bateau à vapeur naviguant la nuit doit être éclairé conformément aux conditions déterminées par des arrêtés ministériels ».

Un arrêté du ministre des travaux publics est intervenu pour l'application de cet article à la date du 4 avril 1884.

Avant d'abandonner ce rapide aperçu des règlements de police de la navigation fluviale, il convient d'indiquer quelle est la juridiction compétente pour connaître des délits et contraventions.

Étant donné qu'il ne s'agit plus ici de gestion administrative domaniale mais de police administrative en vue de maintenir l'ordre, on serait tenté de croire que les tribunaux de simple police seront juges. Il n'en est pourtant ainsi qu'exceptionnellement.

Les Conseils de préfecture seront en effet appelés à juger des contraventions aux règles sur la navigation et cela pour le motif suivant : c'est qu'autrefois il y

avait confusion quant à la juridiction, en ce qui concerne les règles ayant pour objet d'assurer la conservation du domaine pour lesquelles le Conseil de préfecture est compétent et celles établies en vue de la liberté de la circulation.

Il y a cependant deux exceptions ; on doit revenir devant la juridiction de droit commun : 1° en ce qui concerne l'application d'arrêtés préfectoraux venant s'ajouter à d'anciens règlements (art. 471, C. pén.) ; 2° si les anciens règlements prononcent des peines corporelles (1).

§ III. — Police de la pêche.

La police de la pêche, dont nous ne parlerons dans cette étude qu'incidemment, est réglée actuellement dans son ensemble par les lois des 15 avril 1829 et 31 mai 1865, par les décrets des 7 novembre 1896 et 5 septembre 1897, par des circulaires de MM. les ministres de l'agriculture et des travaux publics en date des 8 novembre 1897 et 18 mars 1898, textes auxquels nous renvoyons.

Le droit de pêche dans les fleuves et rivières navigables et flottables est exploité au profit de l'État et dans les autres, au profit des riverains.

Dans le premier cas, ce droit est concédé par adjudications ou par des concessions faites moyennant

(1) M. Berthélemy, à son *Cours*.

redevances quand l'adjudication n'a donné aucun résultat. Les baux et licences ont ordinairement une durée de 9 années.

Les difficultés qui peuvent surgir entre l'administration et les adjudicataires sont de la compétence des tribunaux civils. — Les infractions sont des atteintes aux droits des fermiers et sont des délits correctionnels poursuivis soit à la requête de l'administration soit à celle des fermiers.

Les droits de l'État, en matière de pêche, n'atteignent point les individus pêchant à la ligne flottante tenue à la main ; le temps du frai excepté. L'article 5 de la loi du 5 avril 1829 concède à tous cette faculté.

La police de la pêche appartient aux préfets dans les rivières navigables et flottables.

Il prend, sur l'avis conforme du Conseil général et en exécution des décrets de 1875 et de 1878, des arrêtés sur les objets spéciaux de police prévus à ces décrets (Exemples : pêche de la lamproie, de l'alose, etc.).

Ces arrêtés sont pris sur la proposition du conservateur des forêts du département et de l'ingénieur en chef ; ils sont soumis à l'approbation préalable du ministre des travaux publics.

L'État peut exercer des droits en matière de pêche fluviale dans tous les fleuves, rivières, canaux dont l'entretien est à sa charge.

Une série d'ordonnances et de décrets qui a commencé par l'ordonnance du 10 juillet 1835 a déterminé

les parties des fleuves, rivières et canaux où le droit de pêche est exercé au profit de l'État.

Aux termes de l'article 36 de la loi du 15 avril 1829, les gardes champêtres sont tenus, concurremment avec les agents spéciaux, les éclusiers des canaux, les gardes-pêche et autres officiers de police judiciaire, de rechercher et de constater les délits qui se commettent en matière de pêche sur les cours d'eau et de les consigner dans des procès-verbaux.

La circulaire du Ministre de l'intérieur du 28 août 1885 les rappelle à l'exercice de ce devoir.

D'autre part, la circulaire du Ministre de la guerre du 24 mai 1865 recommande à la gendarmerie d'assurer l'exécution des règlements sur la police de la pêche.

CHAPITRE II

CHARGES ET DROITS DES RIVERAINS DES RIVIÈRES NAVIGABLES ET FLOTTABLES.

Les charges auxquelles sont assujettis les riverains et dont s'occupe le chapitre III du titre IV de la loi de 1898 résident dans les servitudes de halage et de marche-pied et les droits dans le bénéfice des alluvions.

SECTION I. — Charges des riverains.

La servitude de halage consiste dans l'obligation imposée aux riverains de laisser sur le bord des rivières navigables ou flottables un chemin en vue de faciliter la remorque des bateaux à la remonte et de satisfaire d'une façon générale toutes les exigences de la navigation.

L'espace laissé libre doit avoir une largeur de 7 m. 80 et aucune construction, ni barrière, ni plantation ne pourra être faite à moins de 9 m. 75.

La servitude de marche-pied existe en face de la servitude de halage sur la rive opposée ; c'est un chemin destiné à ceux qui veulent aborder : il doit avoir une largeur égale à 3 m. 25.

L'article 46 de la loi de 1898 se borne à reproduire

sans rien innover les dispositions antérieures, contenues, définies et réglées quant à leur exercice par les ordonnances de 1667, de 1672, l'arrêt du Conseil d'État du roi en date du 24 juin 1777, l'arrêté du gouvernement du 13 nivôse an V, les articles 556 et 560 du Code civil, enfin par le décret du 22 janvier 1808.

ART. 46. « Les propriétaires riverains des fleuves et rivières navigables ou flottables sont tenus, dans l'intérêt du service de la navigation et partout où il existe un chemin de halage, de laisser le long des bords des dits fleuves et rivières, ainsi que sur les îles où il en est besoin un espace libre de 7 m. 80 de largeur.

« Ils ne peuvent planter d'arbres ni se clore par haies ou autrement qu'à une distance de 9 m. 75 du côté où les bateaux se tirent et de 3 m. 25 sur le bord où il n'existe pas de chemin de halage. »

Toutefois l'article 47 se conformant aux décisions libérales précédemment prises par le Parlement de Bretagne en 1781 pour la navigation de la Vilaine et par le Conseil d'État pour la navigation de la Loire, en vue de réduire l'emplacement du halage, décide de restreindre les zones de servitude partout où faire se pourra.

ART. 47. « Lorsque l'intérêt du service de la navigation le permettra, les distances fixées par l'article précédent seront réduites par un arrêté ministériel. »

C'est là une innovation de la nouvelle loi.

De même le législateur de 1898 dans un esprit plus libéral reconnaît aux riverains la faculté de réclamer l'alignement s'ils veulent bâtir et sauvegarde ainsi leurs droits si on ne donne pas suite à leurs demandes. Jadis en effet — et c'était évidemment fâcheux — si le riverain voulait bâtir sur son terrain soumis à la servitude il ne pouvait obtenir un arrêté d'alignement, de sorte que le propriétaire qui, par erreur, avait construit à moins de 9 m. 75 pouvait être astreint à démolir.

Aujourd'hui, le propriétaire pourra faire reconnaître par l'administration la limite de sa servitude et si, dans les trois mois de sa demande, l'administration ne règle pas la limite par un arrêté, il pourra passer outre et on ne pourra plus le faire démolir que moyennant une indemnité.

ART. 48. « Les propriétaires riverains qui veulent faire des constructions, plantations ou clôtures le long des fleuves ou rivières navigables et flottables peuvent, au préalable, demander à l'administration la limite de la servitude.

« Si, dans les trois mois à compter de la demande, l'administration n'a pas fixé la limite, les constructions, plantations ou clôtures faites par les riverains ne peuvent plus être supprimées que moyennant indemnité. »

« En ce qui concerne la limite de la servitude, dit M. Cuvinot dans son rapport, elle doit être fixée par

l'application de l'article 7 du titre 28 de l'ordonnance de 1669. Il est bien évident que là où la rivière est très encaissée et où les berges offrent des talus rapides, c'est à partir de la crête de ces berges qu'il faut mesurer la largeur du halage et du marchepied ; si, au contraire, la pente de la berge est douce et permet aux hommes et aux chevaux d'y cheminer, c'est de la baisse des hautes eaux de navigation que l'on doit compter les dimensions prescrites (1). »

Une autre innovation de la loi est relative à l'établissement d'une servitude sur une rive où elle n'existait pas auparavant. C'est le cas où une rivière n'est navigable que depuis peu et celui où l'usage change et où le chemin de halage se trouve, soit reporté d'une rive sur l'autre, soit établi sur les deux rives, dans l'intérêt de la navigation.

Dans ces cas, le propriétaire aura droit à une indemnité fixée par le juge de paix.

L'article 49 dispose en effet que :

« Lorsqu'une rivière ou partie de rivière est rendue navigable ou flottable et que ce fait a été déclaré par un décret, les propriétaires riverains sont soumis aux servitudes établies par l'article 46, mais il leur est dû une indemnité proportionnée au dommage qu'ils éprouvent, en tenant compte des avantages que l'établissement de la navigation ou du flottage peut leur procurer.

(1) Cuvinot, *Rapport*, loc. cit., p. 122.

Les propriétaires riverains d'une rivière navigable ou flottable auront également droit à indemnité lorsque, pour le besoin de la navigation, la servitude de halage sera établie sur une rive où cette servitude n'existait pas. »

ART. 50. « Les contestations relatives à l'indemnité due aux propriétaires à raison de l'établissement de la servitude de halage sont jugées en premier ressort par le juge de paix du canton.

« S'il y a expertise, il ne peut être nommé qu'un seul expert. »

Nous remarquerons que l'article 49 stipule en outre que, dans le cas où une rivière devient navigable par l'effet de travaux publics, la servitude ne peut être exigée que lorsque le fait de la navigabilité aura été déclaré par un décret, c'est-à-dire quand la rivière aura été classée. C'est encore là une innovation de la loi ; auparavant, en effet, le riverain était tenu de fournir la servitude de halage, si le cours d'eau était navigable ou flottable, alors même qu'il n'aurait pas été classé dans le tableau des rivières navigables et flottables.

En outre, d'après l'article 51, si l'administration créait un chemin de halage dans des conditions de viabilité, elle devrait acquérir le terrain nécessaire à l'établissement du chemin, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation.

SECTION II. — Droits des riverains.

C'est le droit aux alluvions et aux relais. L'article 39 de la loi de 1898 n'apporte aucune innovation. Il est ainsi conçu : « La propriété des alluvions, relais, atterrissements, îles et ilots qui se forment naturellement dans les fleuves et rivières faisant partie du domaine public est et demeure réglée par les dispositions des articles 556, 557, 560 et 562 du Code civil. »

Ce texte ne donne lieu, de notre part, qu'à une seule observation qui est importante à noter ; elle porte sur le mot « naturellement ».

« Les atterrissements et accroissements qui se forment *successivement et imperceptiblement* aux fonds riverains d'un fleuve ou d'une rivière s'appellent *alluvion*. » Telle est la définition donnée par l'article 556 du Code civil.

De cet article, il résulte que l'alluvion doit se former lentement et imperceptiblement. Le législateur a donc visé les alluvions naturelles résultant de l'accomplissement de phénomènes naturels.

Il n'a pas entendu régler l'attribution des alluvions ou des atterrissements résultant de l'existence de travaux.

Pour les cours d'eau navigables dont nous nous occupons ici, l'attribution des alluvions provoquées artificiellement exigera une distinction.

Se sont-elles formées d'une manière successive et

imperceptible, une jurisprudence constante en reconnaît la propriété au riverain.

Constituent-elles au contraire des atterrissements formés rapidement sous l'influence de travaux d'art, digues, chaussées etc., la doctrine et la jurisprudence sont d'accord pour reconnaître qu'elles profitent à l'État, mais il n'existait aucun texte formel à cet égard. Aujourd'hui l'article 39 de la nouvelle loi consacre bien nettement la solution admise par la jurisprudence et met fin à l'ambiguïté qui avait pu régner sur ce point par suite des dispositions spéciales appliquées aux conquêtes réalisées dans l'étendue de la Basse-Seine.

Voici, au surplus, dans quelles conditions la question s'est posée en ce qui concerne la Basse-Seine.

L'endiguement en avait été ordonné par une loi du 31 mai 1846 et par plusieurs décrets postérieurs ; les travaux devaient avoir pour effet de conquérir sur le fleuve de vastes espaces. Les riverains réclamèrent ces terrains. Désireux de régler à leur égard une situation délicate le Gouvernement acquiesça à cette prétention, mais par plusieurs décrets spéciaux il déclara que les dispositions de l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807 seraient applicables au profit de l'État aux propriétés privées de l'une et l'autre rives qui acquerraient une plus-value par suite de l'exécution des travaux publics.

Ces propriétés devaient donc payer une indemnité pouvant s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront à quies.

Ces mêmes décrets portaient que par application des articles 42 et suivants de la loi précitée, il serait formé une commission spéciale composée de sept membres nommés par décret, à l'effet de connaître de tout ce qui est relatif au classement des propriétés, à leur estimation, à la vérification du rôle de la plus-value etc., et de toutes les opérations auxquelles ces questions pourraient donner lieu.

Et il en fut ainsi jusqu'en 1863.

A cette date, la jurisprudence distingua. Elle ne reconnut comme alluvions que les atterrissements se formant successivement et imperceptiblement aux fonds riverains même par suite de travaux publics et non ceux se formant d'un seul coup à la suite des dits travaux. — Cass., 8 décembre 1863 (1).

En 1868, enfin, la jurisprudence décida que toute alluvion produite artificiellement échappait à la règle de l'article 556 du Code civil (2).

La vraie solution est celle de l'arrêt de 1863. Il n'y a pas vraiment alluvion quand l'accroissement ne se produit pas *imperceptiblement*. Mais dès que cette condition est remplie, il y a alluvion et application possible de l'article 556, alors même que le phénomène aurait une cause artificielle. C'est cependant la jurisprudence la plus récente que le législateur de 1898 a adoptée.

(1) Sir. 64.1.29 — Pal. 64.525 — D. P. 66.1.114.

(2) Cass., 7 avril 1868 — Sir. 68.1.392 — Pal. 68.1067.

TITRE III

RIVIÈRES NON NAVIGABLES ET NON FLOTTABLES.

Les rivières non navigables ni flottables ne font pas partie du domaine public.

L'ensemble de leurs qualités utiles ne constitue pas une communauté au profit de la société ; cette communauté se trouve circonscrite entre des intéressés dont le nombre sans doute est ordinairement fort grand et dont la propriété n'est pas sans importance pour l'agriculture et le commerce, mais qui néanmoins ne sauraient être pris pour la nation entière.

Il n'est pas moins certain que les cours d'eau non navigables ni flottables procurent aux territoires qu'ils baignent, aux propriétés privées qu'ils arrosent, aux communautés d'habitants, villes, bourgs ou villages qu'ils traversent, des avantages très sérieux. C'est ainsi que leurs eaux fournissent à l'industrie un moteur puissant et continu.

« Leur nombre, l'importance de leur utilisation au point de vue agricole, a dit M. Cuvinot, expliquent

l'intérêt qui s'attache aux dispositions légales qui les régissent. »

La loi de 1898 consacre tout un livre à l'étude de cette catégorie de cours d'eau.

Elle a notamment tranché, en ce qui les concerne, la condition légale du lit, question depuis fort longtemps controversée ; elle a légiféré sur la matière au sujet de règles de police à leur appliquer ; elle a enfin indiqué quels droits avaient sur eux les riverains et à quelles charges ce voisinage les astreignait.

CHAPITRE PREMIER

CONDITION LÉGALE DU LIT DES RIVIÈRES NON NAVIGABLES.

Cette question, objet de nombreuses discussions, a été enfin résolue par la loi de 1898.

Nous ne comptons pas entrer ici dans l'étude détaillée des divers systèmes préconisés par les auteurs avant l'apparition de la loi, ils n'offrent qu'un intérêt purement historique au point de vue des arguments invoqués pour les faire prévaloir et tous les ouvrages relatifs au régime des eaux les mentionnent, les apprécient et les critiquent.

Nous nous contenterons de rappeler qu'ils se ramènent à quatre systèmes principaux et nous examinerons spécialement celui consacré par la jurisprudence avant et après la loi de 1898.

1° Système tendant à établir que les cours d'eau non navigables ni flottables devraient être classés dans le domaine public, système qui tombe, du reste, complètement en présence des articles 538 et 664 du Code civil.

2° Système attribuant la propriété de ces cours d'eau au riverain, qui ne peut davantage être admis. L'article 644 du Code civil exprime clairement le contraire, en ne concédant aux riverains qu'un droit d'usage

limité les obligeant « de rendre l'eau, à la sortie de leur fonds, à son cours ordinaire ». Or, ne peut être considéré comme propriétaire d'une chose, celui qui doit la rendre, car l'attribut essentiel de la propriété est précisément la faculté de disposer de la manière la plus absolue.

3° Système distinguant entre le lit et le cours d'eau au point de vue de la propriété (consacré par la loi de 1898 et que nous examinerons dans la suite).

4° Système d'après lequel les cours d'eau auraient été *res nullius* (adopté par la jurisprudence ancienne).

Ce dernier système va nous arrêter quelques instants. Il convient en effet, avant d'énoncer l'article de la loi qui a mis fin à toute controverse, d'examiner l'état de la question quant à la jurisprudence admise en la matière avant 1898.

SECTION I. — Solution ancienne de la jurisprudence.

Le système adopté par la plupart des auteurs et par la jurisprudence la plus récente était celui qui consiste à classer le lit et le cours d'eau parmi les choses qui n'appartiennent à personne *res communes* dont l'usage est commun à tous et dont la jouissance est réglée par des lois de police (1). La Cour de cassation avait ad-

(1) Il faut dire *res communes* et non *res nullius* parce que les *res nullius* sont susceptibles d'être acquises par occupation, ce qui ne pourrait s'admettre ici. — V. sur ce point, Batbie, *Traité*, t. V, pp. 371 et suiv.

mis cette doctrine qui faisait loi en quelque sorte avant 1898.

Il est à remarquer qu'en l'absence d'un texte spécial, cette théorie conciliait admirablement les dispositions du Code civil (art. 552) avec différentes lois antérieures, celles notamment du 22 décembre 1789, janvier et août 1790, qui ont confié, dans un but d'intérêt général, à l'administration, des pouvoirs de tutelle et de haute surveillance sur tous les cours d'eau du territoire.

Le principe sur lequel était basée cette doctrine — et cela est important à noter car la loi de 1898 a cru devoir adopter un principe tout différent — était le principe de l'*indivisibilité* des cours d'eau.

La doctrine courante n'admettait pas qu'on puisse séparer deux éléments d'un tout indivisible. Cette idée était celle de Proudhon. « Un cours d'eau, disait-il, n'est pas une chose en l'air et il n'est pas rationnel d'envisager les eaux indépendamment de leur lit. »

Les auteurs les plus considérables tels que Aubry et Rau, *Droit civil*, t. II, n° 169 et n° 8 ; Dufour, *Traité général de droit administratif*, t. IV, n° 440 ; Ducrocq, *Droit administratif*, 6^e édit., t. II, n° 1010 etc. expriment la même opinion, laquelle avait été du reste consacrée par la jurisprudence de la Cour de cassation et par celle du Conseil d'État. Et depuis un arrêt célèbre en date du 10 juin 1846 dont nous allons reproduire les motifs très précis et très nets, on peut dire

que la jurisprudence n'avait jamais varié jusqu'en 1898.

« Attendu qu'un cours d'eau se compose essentiellement et de ses eaux et du lit sur lequel elles s'écoulent ; que les eaux et leur lit forment par leur réunion et tant qu'elle subsiste, une seule et même nature de biens, et doivent, à moins d'une volonté contraire formellement exprimée par la loi, être régis par des dispositions identiques ; attendu que l'article 644 du Code civil confère à celui dont la propriété borde un cours d'eau non navigable le droit de se servir de l'eau à son passage pour l'irrigation de ses propriétés et à ceux dont cette eau traverse l'héritage le droit d'en user dans l'intervalle qu'il y parcourt à la charge de la rendre à la sortie de leur fonds à son cours ordinaire ; attendu que ces droits d'usage spécifiés et limités sont exclusifs du droit à la propriété du cours d'eau..... ; attendu que les cours d'eau non navigables ni flottables, n'appartenant point aux propriétaires riverains, ils rentrent dans la classe des choses qui, aux termes de l'article 716 du Code civil n'appartiennent à personne, dont l'usage est commun à tous, et dont la jouissance est réglée par des lois de police (1). »

Dans la suite, d'autres arrêts furent rendus en ce sens, notamment les 17 juin 1850, 8 mars 1865, etc.

SECTION II. — Solution de la loi nouvelle.

La loi de 1898 est venue modifier totalement la doc-

(1) D. P. 46.1:177 et la note.

trine courante en consacrant une solution diamétralement opposée, basée sur le principe suivant : le cours d'eau (élément mobile) peut être envisagé indépendamment du lit.

Le système n'était pas nouveau ; il reposait sur un principe de droit romain et avait eu ses défenseurs : MM. Duranton (1) et de Cormenin (2) l'avaient notamment préconisé dans leurs ouvrages.

Ces deux auteurs considéraient en effet d'une part que l'eau courante n'était à personne, en vertu de l'article 644 du Code civil qui stipule que « l'eau doit être rendue à son cours normal à la sortie du fonds » et d'autre part ils se fondaient, pour attribuer le lit aux riverains sur l'imposition de la contribution foncière et sur l'obligation au curage dont les grevait la loi du 14 floréal an XI.

Le rapporteur de la loi devant le Sénat, M. Cuvinot, reprenant cette théorie, essaya de démontrer que c'était celle qui était tout de même fondée en droit et chercha à établir que les cours d'eau et leur lit peuvent être envisagés indépendamment l'un de l'autre.

« Il nous a paru, dit-il, que la propriété du lit devait être envisagée, abstraction faite du volume d'eau variable qui constitue le cours d'eau. Il était dès lors naturel d'admettre que le lit reste la propriété des riverains et que ceux-ci seront simplement assujettis à

(1) Duranton, *Cours de droit français*, 3^e édit., t. V, n° 208.

(2) De Cormenin, *Droit administratif*, 5^e édit., t. I, pp. 545 et suiv.

une servitude de passage des eaux dans des conditions dictées par l'intérêt public et déterminées par la loi. »

Pour justifier son principe, il examine la situation faite aux canaux d'irrigation établis en vertu de la loi du 29 avril 1846 et pour lesquels on admet que le lit et les bords du canal peuvent être la propriété des riverains, l'usiner ayant un droit exclusif à l'usage des eaux. Il soutient, par analogie, qu'il peut et doit en être de même pour les cours d'eau non navigables ni flottables.

M. Cuvinot n'entend pas en effet, en édictant une nouvelle disposition, innover, il doit simplement consacrer la véritable interprétation des textes antérieurs qui a été selon lui mal faite par la Cour de cassation et la majorité des auteurs. Et il donne les motifs qui l'ont déterminé à accepter le système de la divisibilité du lit. Il s'autorisait de la faculté que l'article 644 donne au propriétaire, dont l'héritage est traversé par un cours d'eau, « de changer à son gré le lit de ce cours d'eau, de le diviser en plusieurs bras, de le couvrir même ou d'y élever des constructions, sous la seule réserve de restituer l'eau à son cours à la sortie du fonds » et en conclut que le lit du cours d'eau ne saurait être « classé parmi les choses qui n'appartiennent à personne (1) » et que le droit du riverain est « un droit de propriété d'une nature spéciale, ou mieux d'une propriété assujettie à une servitude spéciale ».

(1) Cuvinot, *Rapport*, *loc. cit.*, p. 109.

Opposant en outre le dilemme suivant aux partisans de la jurisprudence ancienne, il s'exprime ainsi :

« Si le lit des cours d'eau non navigables est chose commune il est ou n'est pas susceptible de propriété privée.

« S'il n'est pas susceptible de propriété privée, il doit être considéré comme une dépendance du domaine public ; si, au contraire, le lit est susceptible de propriété privée, l'article 713 du Code civil est applicable. Or cet article dit : « Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'État. »

Il en conclut que « le lit n'est pas chose commune et doit nécessairement appartenir aux particuliers, car dans l'une et l'autre hypothèse on arrive à attribuer le lit à l'État, solution qui est en opposition complète avec la lettre du Code civil et avec la volonté des rédacteurs » (1).

On pourrait, à vrai dire, objecter que, si le lit n'est pas susceptible de propriété privée, elle tient peut-être à ce qu'il fait partie intégrante d'un cours d'eau qui lui-même n'est pas susceptible de propriété privée.

On pourrait également, lorsqu'il déclare dans son rapport à l'appui de sa thèse que la rivière s'est formée à l'origine sur le terrain même des riverains, lui répondre qu'il est beaucoup plus naturel de supposer que, d'une façon générale, ces cours d'eau existaient lors de la division des terres qui les entament.

(1) Cuvinot, *Rapport*, *loc. cit.*, pp. 109 et 110.

Enfin lorsqu'il prétend que la société n'a aucun intérêt à réclamer le lit, on peut se demander aussi s'il y a un grand intérêt à le donner aux riverains ?

Quoi qu'il en soit, et bien que M. Cuvinot n'ait donné du changement qu'il apporte que des motifs assez vagues d'équité, le texte de la loi ayant été adopté et voté par les Chambres, toute controverse a pris fin, la condition légale des cours non navigables ni flottables est désormais fixée d'une façon définitive par l'article 3 de la loi du 8 avril 1898 ainsi conçu :

« Le lit des cours d'eau non navigables et non flottables appartient au propriétaire des deux rives.

« Si les deux rives appartiennent à des propriétaires différents, chacun d'eux a la propriété du lit suivant une ligne que l'on suppose tracée au milieu des cours d'eau, sauf titre ou prescription contraire.

« Chaque riverain a le droit de prendre, dans la partie du lit qui lui appartient, tous les produits naturels, et d'en extraire de la vase, du sable et des pierres, à la condition de ne pas modifier le régime des eaux et d'en exécuter le curage conformément aux règles établies par le chapitre III du présent titre. »

SECTION III. — Conséquences des dispositions nouvelles.

Voici quelles conséquences de détails ont amené cette nouveauté (1) :

(1) M. Berthélemy, à son cours.

1° Les riverains étant propriétaires du lit des cours d'eau non navigables ni flottables ont incontestablement, et par voie de conséquence, le droit d'extraire tous les produits naturels, tels que : sable, gravier, limon, qui sont, en quelque sorte, des droits accessoires du droit de propriété, sous la condition toutefois de ne pas modifier le régime des eaux. La jurisprudence antérieure leur reconnaissait bien, à vrai dire, cette faculté, mais aucun texte ne la consacrait.

2° Si le cours d'eau sépare deux héritages appartenant à des propriétaires différents, chaque riverain est propriétaire de la moitié du lit suivant une ligne tracée au milieu du cours d'eau. Chacun pourra exercer ses droits de propriété et de pêche jusqu'à la ligne de démarcation.

La zone neutre qui préservait les deux propriétaires de chaque côté de toutes espèces de contestations n'existe donc plus et il est à présumer que la contiguïté établie désormais entre les fonds des riverains sera la source de nombreuses difficultés sans cesse renaissantes, la détermination de la ligne médiane du cours d'eau étant une ligne susceptible de variations fréquentes.

3° Le riverain, au cas de déplacement du cours d'eau, reprend le libre usage du lit qui est sa propriété, c'est ce qui résulte en effet de l'article 4 de la loi ainsi conçu :

« Lorsque le lit d'un cours d'eau est abandonné soit

naturellement, soit par suite de travaux légalement exécutés, chaque riverain en reprend la libre disposition, suivant les limites déterminées par l'article précèdent (art. 3). »

Toutefois, une restriction est admise ici, restriction formulée dans l'article 5 et que consacre le droit, pour ceux chez qui passe désormais la rivière et pour ceux chez qui elle ne passe plus, de la remettre, à leurs frais, dans son lit :

ART. 5. « Lorsqu'un cours d'eau non navigable et non flottable abandonne naturellement son lit, les propriétaires des fonds sur lesquels le nouveau lit s'établit sont tenus de souffrir le passage des eaux sans indemnité ; mais ils peuvent, dans l'année qui suit le changement de lit, prendre les mesures nécessaires pour rétablir l'ancien cours des eaux.

« Les propriétaires riverains jouissent de la même faculté et peuvent, dans l'année, poursuivre l'exécution des travaux nécessaires au rétablissement du lit primitif. »

Cette disposition nouvelle a le grand mérite de supprimer les conséquences du système déplorable de l'article 563 ancien du Code civil, d'après lequel le lit abandonné par les eaux était attribué, à titre d'indemnité, aux propriétaires des fonds sur lesquels passait le nouveau cours d'eau. Il n'y a plus de raison en effet aujourd'hui d'accorder aux propriétaires du nouveau terrain occupé une indemnité puisqu'ils conservent,

en vertu de l'article 3, la propriété de leur terrain, qui se trouve seulement grevé de la servitude relative à l'écoulement des eaux (art. 640, C. civ.).

En outre, la faculté laissée par la loi aux propriétaires, en cas d'abandon naturel du lit, d'exécuter dans l'année les travaux nécessaires pour remettre les choses dans l'état primitif, c'est-à-dire ramener le cours d'eau dans son ancien lit, a d'autant plus sa raison d'être que, comme l'a fort bien dit M. Cuvinot dans son rapport, « il y a d'une façon générale un intérêt certain à empêcher tout déplacement du lit. Pour les fonds nouvellement traversés, la présence du cours d'eau jette le trouble dans la culture ou dans l'exploitation du sol, elle peut entraîner l'obligation d'établir des voies d'accès, de créer même des passages sur le nouveau lit. En même temps, les ouvrages existant dans l'ancien lit deviennent inutiles et si, parmi les ouvrages, il se trouve des barrages d'usines ou des prises d'eau d'irrigation, le changement du lit peut avoir de grosses conséquences et entraîner à sa suite bien des complications et bien des procès. Les travaux nécessaires pour établir l'ancien cours seront le plus souvent faciles et peu onéreux et les intéressés n'hésiteront pas à en prendre l'initiative » (1).

Ce droit des nouveaux riverains de ramener le cours d'eau dans son ancien lit appartient aussi aux anciens riverains, mais les uns comme les autres devront

(1) Cuvinot, *Rapport, loc. cit.*, p. 117.

l'exercer dans l'année qui suit le changement du lit. Il n'est pas nécessaire que chacun des ayants droit, de part et d'autre, exige le rétablissement du cours d'eau tel qu'il se trouvait primitivement, la volonté d'un seul d'entre eux suffit, mais il ne peut forcer celui qui s'y refuse à supporter une part des frais.

On peut dire que cette conséquence logique du principe nouveau est tout à fait heureuse ; on comprenait difficilement en effet la disposition ancienne (art. 563, C. civ.) qui obligeait les propriétaires du terrain nouvellement occupé à garder la rivière, et à prendre à titre d'indemnité l'ancien lit abandonné. De cette façon les anciens riverains perdaient tout et ne gagnaient rien. C'était un système peu rationnel.

4° Lorsque la rivière est détournée artificiellement, il ne sera plus nécessaire d'acquérir par voie d'expropriation, comme on devait le faire, avant 1898, les terrains à occuper par le cours d'eau.

Il s'agit ici de l'élargissement de lit ou de l'ouverture d'un lit nouveau ordonnée par l'administration dans un but d'intérêt général.

Il n'y aura plus lieu d'avoir recours à l'expropriation puisque le nouveau riverain reste propriétaire du terrain sur lequel passe le cours d'eau ; on lui devra simplement une indemnité pour l'établissement d'une servitude.

La nouvelle loi a prévu cette hypothèse, elle a dans son article 6 résolu de la façon suivante les difficultés qu'elle présente :

ART. 6. — « Lorsque, par suite de travaux légalement ordonnés, il y a lieu d'élargir le lit ou d'en ouvrir un nouveau, les propriétaires des terrains occupés ont droit à une indemnité à titre de servitude de passage.

« Pour la fixation de cette indemnité, il sera tenu compte de la situation respective de chacun des riverains par rapport à l'axe du nouveau lit, la limite des héritages demeurant fixée conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 3 ci-dessus, à moins de stipulations contraires.

« Les bâtiments, cours et jardins appartenant aux habitants sont exempts de la servitude de passage.

« Les contestations auxquelles peuvent donner lieu l'application du paragraphe 2 du présent article et le règlement des indemnités sont jugées en premier ressort par le juge de paix du canton.

« S'il y a lieu à expertise, il ne peut, dans ce cas, n'être nommé qu'un seul expert. »

Il faut remarquer que, dans ce cas, le lit étant changé par suite de travaux ordonnés par l'administration, les riverains ne peuvent plus, comme dans l'hypothèse d'abandon naturel, ramener le cours d'eau dans son ancien lit. Ils ne peuvent donc échapper aux conséquences du changement.

Cette application du nouveau principe qui peut avoir des conséquences graves pour certains propriétaires a servi d'argument à plusieurs auteurs pour critiquer la

solution donnée par la nouvelle loi à la question de la condition légale des cours d'eau. C'est ainsi notamment que MM. Graux et Renard, qui ont commenté avec beaucoup de compétence la loi du 8 avril 1898 se sont indignés de ce que le nouveau riverain n'ait plus la garantie de l'expropriation (1).

Nous ne croyons pas cette critique absolument fondée. Il est certain, comme les auteurs l'ont fait remarquer « que la déviation d'une rivière peut entraîner pour le propriétaire des sacrifices considérables, car il peut se faire que les travaux s'étendent sur un vaste espace, qu'on coupe une vallée, des prairies importantes par une rivière détournée de son cours ».

Mais ces riverains n'ont-ils pas droit à une indemnité, non plus d'expropriation, mais à une indemnité pour l'établissement de la servitude de passage ? Et dans ces conditions, tout en reconnaissant que leur situation était peut-être préférable sans le régime consacré par la jurisprudence, on ne peut pas dire pourtant qu'ils subissent un énorme préjudice.

Bien différente pour nous est au contraire la situation faite à l'ancien riverain, qui subit incontestablement un dommage réel. En effet, en perdant la jouissance des eaux, il perd tout ce qui constituait sa richesse, puisque ces eaux lui servaient soit à l'irrigation de sa propriété, soit à mettre en mouvement des usines qu'il

(1) Graux et Renard, *Le nouveau Code rural. Commentaire de la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux*, pp. 51 et suiv.

aura souvent fait construire à grands frais. Il perd donc tout, et ne gagne absolument rien, car il n'a droit à aucune indemnité.

5° La cinquième conséquence à signaler est que l'administration ne peut plus effectuer des travaux sur le lit sans indemniser les riverains propriétaires. Les mêmes auteurs ont critiqué également cette solution : « L'administration, en cas de travaux à faire, ont-ils dit, se trouvera immédiatement en présence de réclamations et si un pont, un chemin de fer, reposent sur le lit du cours d'eau, on lui demandera une indemnité d'expropriation de sorte que dans les cas (élargissement du lit ou ouverture d'un nouveau lit) où le droit du riverain était intéressant, il ne pourra rien prétendre et qu'au contraire dans le cas dont il s'agit, où son droit ne mérite pas faveur, il pourra obtenir une indemnité(1). »

6° Quand une rivière non navigable prendra ce caractère et sera affectée à la navigation, les riverains auront le droit de prétendre non seulement à une indemnité pour la perte du droit de pêche et pour l'établissement de la servitude de halage et de marchepied mais aussi à une indemnité d'expropriation pour la dépossession du lit qui leur appartient.

7° Le sol du cours d'eau étant propriété privée ne pourra être dispensé de la contribution foncière dont la loi du 3 frimaire an VII exceptait les rivières.

En résumé, et pour conclure, l'innovation de 1889

(1) Graux et Renard, *loc. cit.*, p. 91.

n'a pas toujours été parfaite ; les conséquences qu'elle amène ne sont pas toutes très heureuses.

Il est permis de douter du progrès véritable qu'apporte le principe nouveau. L'administration d'abord, les riverains ensuite, l'usage public des cours d'eau d'autre part en retirent-ils des avantages sérieux ? On peut le contester.

La condition légale complète, dont sont dotés les cours d'eau, d'après la nouvelle loi ; le lit étant la propriété du riverain, les eaux étant rassemblées, est-elle elle-même très rationnelle ?

Il faut toutefois se féliciter de ce que la nouvelle loi ait apporté une modification à l'article 563 du Code civil, dont les conséquences étaient déplorables, et ait définitivement clos cette question si controversée de la condition légale des cours d'eau non navigables et non flottables.

CHAPITRE II

FONCTIONS DE L'ADMINISTRATION A L'ÉGARD DES RIVIÈRES NON NAVIGABLES.

Quels sont les pouvoirs et les fonctions de l'administration, en ce qui concerne les cours d'eau non navigables et non flottables ?

Il n'y a plus ici de question de délimitation comme en matière de rivières du domaine public, il n'y a qu'une question de police qui s'est exercée de tout temps en dehors et indépendamment des droits des riverains et qui est particulièrement importante.

La délimitation des pouvoirs de police de l'administration a toujours donné lieu à de nombreuses difficultés, car des intérêts puissants et contraires se trouvent en présence : tantôt il s'agit seulement de concilier des intérêts particuliers rivaux — chacun est en effet tenu de respecter les droits des voisins ; — tantôt c'est l'utilité générale qui se trouve en conflit avec des intérêts que les particuliers sont souvent trop enclins à considérer comme des droits acquis.

Le droit de police que nos lois attribuent à l'administration sur les cours d'eau répond à deux besoins : la nécessité d'assurer la libre circulation des eaux et

l'utilité publique intéressée à ce que la répartition de ces eaux s'effectue au mieux des intérêts de tous. C'est dans ce cercle que doit être circonscrite l'action de l'autorité administrative ; ajoutons que l'administration exercera en outre un contrôle, sous le rapport de l'hygiène et de la salubrité publiques.

Les principes qui régissent ces pouvoirs de police étaient fixés et déterminés avant 1898, dans les textes suivants :

1° Loi des 22 décembre 1789-6 janvier 1790, qui confie aux administrations du département le soin de veiller à la conservation des rivières et autres choses communes ; — loi des 12-20 août 1790 ; — loi des 28 septembre-6 octobre 1791 ; — arrêté du gouvernement du 19 ventôse an VI ; — décret de décentralisation administrative du 25 mars 1852 ; — loi du 5 avril 1884.

Avant la promulgation de la loi nouvelle, les règles relatives à la police se trouvaient donc renfermées pour la plupart dans des lois antérieures à la promulgation du Code civil. Sur certains points de détail, la pratique et la jurisprudence administratives avaient suppléé à l'insuffisance des textes.

En 1898, le but du législateur a été, en cette matière spéciale comme dans celles que nous avons déjà examinées, de remédier à cette situation en renfermant dans un seul texte les règles qui se trouvaient éparses dans

plusieurs lois. Il l'a fait sans apporter de grands changements.

Sous la nouvelle législation comme sous l'ancienne, l'autorité administrative reste chargée de la conservation et de la police des cours d'eau non navigables et non flottables.

Nous examinerons en premier lieu comment l'intervention de l'administration se produira et en second lieu le point de savoir à qui appartiendra la compétence.

SECTION I. — Comment se produit l'intervention de l'administration.

Les actes par lesquels s'exercent les pouvoirs confiés à l'autorité administrative sont, soit des actes individuels, généralement des *arrêtés*, soit des actes généraux, applicables à un ensemble d'intéressés, à tous les riverains d'un même cours d'eau, par exemple, appelés *règlements généraux ou règlements d'eau*.

Les règlements d'eau contiennent des prescriptions d'intérêt général, visant soit tous les cours d'eau d'un département, soit un ou plusieurs de ces cours d'eau et qui sont obligatoires pour tout le monde.

Ces règlements généraux, quelles que soient les circonstances qui les aient inspirés, doivent avoir toujours et dans tous les cas pour but unique de faire prévaloir l'intérêt général sur des intérêts particuliers,

surtout lorsque ceux-ci ne sont pas fondés sur des droits.

Ils ne seront considérés comme légaux et valables que s'ils édictent seulement des dispositions se rattachant à des textes législatifs. Ils seront, au contraire, entachés d'excès de pouvoirs s'ils contiennent des prescriptions ne découlant pas de lois ayant mis sous la sauvegarde de l'administration le libre écoulement des eaux, s'ils grèvent par exemple les propriétés riveraines de servitudes que le législateur seul peut créer.

L'administration, lorsqu'elle établit des règlements d'eau spéciaux, est-elle liée par les autorisations antérieures accordées par elle, par les règlements d'eau particuliers qu'elle aurait déjà pris ?

Une distinction doit être faite.

Lorsqu'elle prescrit une mesure de police pour assurer le libre écoulement des eaux, l'administration ne saurait être liée par les autorisations qu'elle a accordées précédemment.

Elle peut même passer outre, lorsque les riverains invoquent des titres leur assurant des droits qui se trouveraient lésés par le règlement d'eau.

S'il s'agit au contraire de régler la répartition des eaux ou même des intérêts de tous les riverains, l'administration doit avoir égard aux droits des riverains et aux droits dont ils se prévalent.

Les actes spéciaux et individuels ont un caractère tout différent ; les permissions particulières sont géné-

néralement données sur la demande des riverains pour l'établissement d'une usine, d'un moulin ou la construction d'un barrage par exemple.

Tout riverain a, en principe, le droit d'user de l'eau qui coule le long de son héritage, mais l'exercice de ce droit doit être, dans un intérêt supérieur, subordonné au droit de police de l'administration, qui se borne à assurer le libre écoulement et la meilleure répartition possible des eaux sur lesquelles s'exerce son contrôle. Un riverain avisé — pour se prémunir contre tout risque possible — devra donc sagement demander à l'administration de régler les conditions dans lesquelles son droit pourra être exercé ! Ainsi arrêté, il n'aura plus qu'à se conformer aux prescriptions de l'administration qui représente l'intérêt général et sera à peu près assuré dès lors que l'on n'ordonnera pas dans la suite la démolition de ses ouvrages souvent construits à grands frais.

L'autorisation donnera en quelque sorte à l'usine ou au moulin, vis-à-vis de l'administration, une « existence légale ».

Il y a donc une distinction très nette entre les mesures de police générales et individuelles, distinctes, d'autant plus importantes à mentionner que des auteurs avaient fait entre elles une confusion. M. Batbie notamment ne faisait pas cette distinction (1).

(1) *Traité*, t. V, pp. 371 et s.

SECTION II. — **Qui sera compétent pour prendre les règlements généraux ou particuliers ?**

En ce qui concerne les règlements généraux, plusieurs systèmes existaient avant 1898. On peut les ramener à trois.

1° S'il existe déjà des anciens règlements ou des usages locaux, et si les mesures à prendre tendent à confirmer les dispositions de ces règlements ou de ces usages, le préfet a compétence pour prendre le règlement d'eau. Dans les autres cas c'est le chef de l'État.

2° S'il s'agit au contraire d'innover :

a) En vertu des textes des lois des 22 décembre 1789, janvier 1790 et du 12-20 août 1790, d'après lesquels le soin de veiller à la conservation des rivières et d'assurer le libre cours des eaux est confié à l'autorité préfectorale, le préfet pourra édicter des règlements relatifs au libre écoulement des eaux.

b) D'après une solution adoptée dans deux avis administratifs du Conseil d'État en date du 2 nivôse an XIV et du 31 octobre 1817 comme conséquence des dispositions du décret du 25 mars 1852-13 avril 1861 qui limitaient les pouvoirs des préfets aux actes individuels et à la répartition des eaux, le chef de l'État seul est compétent pour prendre des règlements généraux. Un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique c'est-à-dire, le Conseil d'État entendu, est toujours nécessaire.

En 1898, le principe de centralisation l'a emporté, c'est le système du Conseil d'État qui fut adopté. Les règlements généraux ne peuvent en aucun cas être édictés par les préfets ; ils doivent toujours émaner désormais du chef de l'État. Donc, toutes les mesures générales sont de la compétence de l'autorité centrale.

C'est ce que décident les articles 9 et 10 de la nouvelle loi ainsi conçus :

ART. 9. — « Des décrets rendus après enquête dans la forme des règlements d'administration publique fixent, s'il y a lieu, le régime général des cours d'eau non navigables et non flottables, de manière à concilier les intérêts de l'agriculture et de l'industrie avec le respect dû à la propriété et aux droits et usages antérieurement établis. »

ART. 10. — « Le propriétaire riverain d'un cours d'eau non navigable et non flottable ne peut exécuter de travaux au-dessus de ce cours d'eau ou le joignant qu'à la condition de ne pas préjudicier à l'écoulement et de ne causer aucun dommage aux propriétés voisines. »

C'est là une innovation de la loi. Avant 1898, des auteurs admettaient que le propriétaire des deux rives ou les deux propriétaires opposés pouvaient procéder sans autorisation à l'édification d'ouvrages au-dessus de la rivière, fussent-ils même susceptibles d'en modifier le cours au préjudice des riverains inférieurs. Aujourd'hui il ne peut en être ainsi.

Quant aux mesures individuelles, elles étaient et restent de la compétence de l'autorité préfectorale.

Les préfets auront donc qualité pour autoriser l'installation d'usines hydrauliques ou de pièces d'eau et pour les révoquer. Il importe toutefois de noter qu'en ce qui concerne les prises d'eau et dérivations pour l'irrigation d'une propriété, il n'y a pas lieu de soumettre l'exercice de ce droit à une autorisation préalable, car le riverain ne fera qu'user de l'eau, faculté qu'il détient de la loi elle-même. Ce n'est qu'en cas de réclamation de la part des co-usagers qu'il y aurait lieu de procéder à la répartition équitable des eaux par un règlement général.

A part cette exception, toute demande d'établissement d'usine sera adressée au préfet qui la soumettra à l'instruction avant de prendre son arrêté accordant ou refusant l'autorisation.

La loi nouvelle prévoit pourtant le cas où un arrêté préfectoral ne suffirait pas lorsqu'il y aura, par exemple, réclamation des parties intéressées contre le dit arrêté. Il devra alors « être statué par un décret rendu sur l'avis du Conseil d'État, sans préjudice du recours contentieux pour excès de pouvoir ».

De ce droit donné aux préfets d'accorder toute autorisation ou permission, il résulte qu'en fait ils arriveront fréquemment, en prenant plusieurs arrêtés individuels, au même résultat que par un règlement général.

C'est toujours sous forme d'arrêté que doit être rendue la décision préfectorale.

Si l'autorisation est refusée, le requérant aura-t-il un recours contre cette décision ? Il aura certainement par voie d'administration un recours devant le Ministre des travaux publics (décret du 25 mars 1852, art. 6) ; mais, comme il ne s'agit plus ici d'occupations simplement tolérées comme en matière de domaine public terrestre et qu'il y a au contraire un droit certain pour tout riverain à l'usage de l'eau, il aura, en outre, un recours contre cet acte d'autorité de l'administration devant le Conseil d'État.

Supposons maintenant que l'arrêté préfectoral accorde l'autorisation demandée. On ne peut pas dire que l'usine acquiert un droit nouveau conféré par l'administration, puisqu'il a le droit d'user de l'eau, mais en déterminant les conditions d'exercice de ce droit, l'administration donne en quelque sorte une existence légale à l'établissement construit par l'usiner ; elle ne saurait toutefois exiger pour cette autorisation le paiement d'une redevance, comme en matière d'occupation du domaine public, car il n'y a ici qu'un usage de droits et non utilisation du domaine.

L'autorisation une fois accordée, le fonctionnement de l'usine ne peut être suspendu par le fait de l'administration et la permission ne peut être supprimée sans que le permissionnaire ait, en principe, droit à une indemnité. Cependant, dans trois cas, il y a exception à cette règle.

1° Lorsque l'intérêt de la salubrité l'exige ;

2° Lorsqu'il y a lieu de prévenir ou faire cesser des inondations ;

3° Lorsque les arrêtés préfectoraux sont contraires à un règlement général prévu par l'article 9. Pour tous les autres cas la permission sera ferme. On peut donc dire que si, sur les cours d'eau non navigables et non flottables, la précarité des permissions est moindre qu'en matière de domaine public où les autorisations ne sont jamais que des tolérances toujours susceptibles d'être retirées sans indemnité par l'administration qui juge ce retrait nécessaire, elle existe bien quand même en fait.

Nous ajouterons enfin, qu'en aucun cas l'acte d'autorisation ne doit être préjudiciable aux tiers, qui pourront, en cas de dommages causés, exercer un recours devant les tribunaux judiciaires.

CHAPITRE III

DROITS ET CHARGES DES RIVERAINS.

En ce qui concerne les droits et charges des riverains, nous n'aurons que quelques mots à dire. Le législateur de 1898 s'est contenté de confirmer par ses prescriptions la jurisprudence et la doctrine antérieures. Au point de vue administratif la loi n'a en rien innové.

En vertu des principes émis dans la loi nouvelle, il n'est plus question du droit aux alluvions, puisque tout appartient aux riverains et les charges de halage et de marchepied imposées pour les rivières du domaine public ne le sont pas pour les rivières non navigables. Les droits et charges ordinaires n'existent donc pas.

Mais la loi de 1898 reconnaît aux riverains le droit à la pêche dans leur cours d'eau jusqu'à la ligne de démarcation tracée au milieu même du lit, le droit d'avoir une barque sur la rivière sans qu'il soit besoin de solliciter à ce sujet une autorisation, le droit d'extraire du sable et du gravier sous la réserve de ne pas modifier le régime des eaux, le droit de prendre des mesures de défense contre la rivière (c'est là le droit

naturel de conservation, soumis toutefois à la condition de ne pas empiéter sur le lit des cours d'eau et de n'apporter au régime de la rivière aucun changement préjudiciable à l'intérêt général).

Comme charges, les riverains sont obligés de procéder au curage et à des travaux d'entretien. La loi de 1898 réserve l'application des anciens règlements.

Les articles 14 à 24 en effet ne font que maintenir les principes posés dans les lois des 14 floréal an XI et 21 juin 1865, 22 décembre 1888, dont nous n'aborderons pas l'étude, car nous sortirions du cadre que nous nous sommes tracé au début de cet ouvrage.

Nous signalerons toutefois que le curage des rivières est un des cas où les syndicats sont possibles.

CHAPITRE IV

RIVIÈRES FLOTTABLES A BUCHES PERDUES.

Le flottage à bûches perdues, inventé, dit-on, en 1549 par Jean Rouvet, pour remédier à l'insuffisance des moyens servant au transport des bois à Paris, consiste à confier au cours des eaux des pièces de bois isolées, dont on assure et surveille le passage de façon à ce qu'elles parviennent à un point donné.

Un avis du Conseil d'État du 21 février 1822, émis à propos d'une question de pêche, a défini les rivières flottables à bûches ; mais, il n'y avait en somme, dans notre droit moderne, aucune disposition spéciale concernant le flottage avant la loi du 8 avril dernier.

Réglé avec précision pour le bassin de la Seine, cet exercice est régi de façons différentes par les anciens règlements ou usages locaux dans les parties de la France où l'édit de 1672 n'a pas été rendu applicable.

La loi nouvelle se borne à faire certains principes généraux et maintient la législation préexistante quant aux conditions d'exercice du flottage. Elle a pourtant innové sur quelques points de détail et, comme des rivières flottables à bûches perdues sont en principe

assimilées aux rivières non navigables et non flottables, nous croyons, comme complément à cette partie du sujet précédemment traitée, devoir signaler les quelques innovations apportées par le nouveau texte législatif.

Nous n'examinerons que deux questions générales, à savoir :

1° Dans quel cas une rivière est-elle flottable à bûches perdues?

2° Quel est le régime auquel sont soumises ces rivières?

SECTION I. — Dans quel cas une rivière est-elle flottable à bûches perdues ?

Il résulte en fait de la définition donnée, que toute rivière capable de porter la bûche soit naturellement, soit artificiellement, c'est-à-dire par suite de travaux d'art, est dite flottable à bûches perdues.

Mais, en droit, cette condition ne suffit pas. Pour avoir le caractère légal de rivière flottable à bûches perdues, il faut une reconnaissance officielle. L'article 31 de la loi du 8 avril 1898 dit en effet : « Le flottage à bûches perdues ne peut être établi sur les cours d'eau où il n'existe pas actuellement que *par décret* rendu après enquête et avis des Conseils généraux des départements traversés par ces cours d'eau. Ce décret sera inséré au *Bulletin des lois*. »

C'est là une innovation. Avant la loi, la plupart des auteurs admettaient en effet que, là où le flottage est naturellement exercable, le flottage à bûches perdues doit être considéré comme légalement établi sans qu'il soit besoin de l'intervention administrative. C'était un raisonnement par analogie, cette règle étant précisément admise en ce qui concerne la navigabilité des rivières navigables et flottables. Pour affirmer cette prétention, on s'appuyait en outre sur la loi du 25 août 1792, proclamant la liberté de l'usage des rivières en matière de navigation, de laquelle on tirait cette conséquence pour les rivières flottables à bûches perdues.

Aujourd'hui, en présence du texte net et précis de l'article 31, aucune controverse ne peut être soulevée à ce sujet. Ce texte annonce, en effet, la nécessité d'une déclaration préalable d'utilité publique pour l'établissement du flottage à bûches perdues sur un cours d'eau.

SECTION II.— Quel est le régime auquel sont soumises les rivières flottables à bûches perdues ?

Il résulte de l'article 30 qu'on doit soumettre les rivières qui rentrent dans cette catégorie au même régime que les rivières non navigables et non flottables. La situation légale des riverains est donc en principe la même dans les deux cas ; ils ont sur les dits

cours d'eau des droits tels que ceux d'alluvion, de pêche, de prise d'eau. Mais l'exercice même du flottage prive les héritages riverains de servitudes qui seront déterminées, dit l'article 31, par le décret proclamant la rivière flottable à bûches perdues.

Vu :

Le Président de la thèse,
A. BERTHÉLEMY.

Vu :

Le Doyen,
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

TITRE PREMIER

Généralités.

	Pages
CHAPITRE I. — Principes généraux . Domanialité des cours d'eau navigables et flottables .	1
CHAPITRE II. — Caractères distinctifs de la navigabilité .	5
CHAPITRE III. — Division générale des cours d'eau	10

TITRE II

Rivières du domaine public.

CHAPITRE I. — Fonctions de l'administration	19
SECTION I. — Délimitation du rivage	19
SECTION II. — Police des cours d'eau navigables.	50
§ I. — Règles de police concernant la conservation du domaine.	51
§ II. — Police de la navigation.	61
§ III. — Police de la pêche	63
CHAPITRE II. — Charges et droits des riverains des rivières navigables et flottables.	66
SECTION I. — Charges des riverains	66
SECTION II. — Droits des riverains	71

TITRE III

Rivières non navigables et non flottables.

CHAPITRE I. — Condition légale du lit des rivières non navigables.	77
SECTION I. — Solution ancienne de la jurisprudence. . . .	78
SECTION II. — Solution de la loi nouvelle.	80
SECTION III. — Conséquences de la loi nouvelle	84

CHAPITRE II. — Fonctions de l'administration à l'égard des rivières non navigables	93
SECTION I. — <i>Comment se produit l'intervention de l'administration</i>	95
SECTION II. — <i>Qui sera compétent pour prendre les règlements généraux ou particuliers</i>	98
CHAPITRE III. — Droits et charges des riverains	103
CHAPITRE IV. — Rivières flottables à bûches perdues	105
SECTION I. — <i>Dans quels cas une rivière devient-elle flottable à bûches perdues</i>	106
SECTION II. — <i>Quel est le régime auquel sont soumises les rivières flottables à bûches perdues</i>	107

Imp. J. THEVENOT, Saint-Dizier (Hte-Marne)
